

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE BORDEAUX

DES
ARRÊTS DE MARCHANDISES
EN TEMPS DE GUERRE MARITIME

(Décret du 13 Mars 1915)

THÈSE POUR LE DOCTORAT

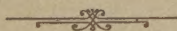
(Sciences politiques et économiques)

Soutenue devant la Faculté de Droit de Bordeaux

le 29 Juin 1921, à 2 h. 1/2 du soir

PAR

Joseph PEYRÉ



PAU

IMPRIMERIE GARET-HARISTOY, RUE DES CORDELIERS, 11

1921



Digitized by the Internet Archive
in 2026

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE BORDEAUX

DES
ARRÊTS DE MARCHANDISES
EN TEMPS DE GUERRE MARITIME

(Décret du 13 Mars 1915)

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences politiques et économiques)

Soutenue devant la Faculté de Droit de Bordeaux

le 29 Juin 1921, à 2 h. 1/2 du soir

PAR

Joseph PEYRÉ



PAU

IMPRIMERIE GARET-HARISTOY, RUE DES CORDELIERS, 11

—
1921



FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE BORDEAUX

PROFESSEURS { MM. LE COQ, *, U I.
HONORAIRES { SAUVAIRE-JOURDAN, U I.

MM. DUGUIT, *, U I., *Doyen*, professeur de *Droit constitutionnel et administratif*.

DE BOECK, U I., *Assesseur du Doyen*, professeur de *Droit international*.

BENZACAR, U I., professeur de *Économie politique*.

FERRON, U I., professeur de *Droit commercial*.

BARDE, U I., professeur de *Droit administratif*.

FERRADOU, U I., professeur de *Histoire du droit*.

MARIA, U I., professeur de *Droit romain*.

MARGAT, U I., professeur de *Droit civil*.

BONNECASE, U A., professeur de *Droit civil*.

LESCURE, U A., $\tilde{\text{S}}$, professeur de *Économie politique*.

PALMADE, U A., $\tilde{\text{S}}$, professeur de *Droit civil*.

NOAILLES, professeur de *Droit romain*.

VIZIOZ, Professeur de *Procédure civile*.

PIROU, U A., agrégé.

POPLAWSKI, agrégé.

MM. MONTIGAUD, U I., *Secrétaire*.

SALINGARDES, U I., *Bibliothécaire*.

M^{me} COSTES, *commise au secrétariat*.

COMMISSION DE LA THÈSE

MM. DE BOECK, professeur, *Président*.

BENZACAR, professeur }
BONNECASE, professeur } *Suffragants.*

INTRODUCTION

Le Décret français du 13 mars 1915, rendu en conformité du Décret anglais du même jour, concerne le contrôle de la navigation en temps de guerre par les belligérants. Il ne traite pas de la capture de la propriété privée ennemie sous pavillon ennemi, que la protestation presque unanime de la doctrine n'avait pu faire abolir par la pratique des Etats, et qui a été maintenue pendant la dernière guerre. Il intéresse seulement la navigation neutre, mais non plus au point de vue classique de la contrebande de guerre, dont une réglementation spéciale, souvent modifiée dans la suite, avait dès le début des hostilités précisé la notion.

Le sens et l'intérêt de ce Décret consistent dans un contrôle, tout spécial par ses modalités et ses sanctions, qui constitue un fait nouveau dans le droit de la guerre maritime. Les stipulations du décret ordonnent un arrêt général de toutes marchandises de propriété, de provenance, ou de destination allemande, qui évoque l'idée d'un blocus généralisé, sans que la théorie du blocus puisse d'ailleurs en rendre compte.

Il importe en premier lieu de déterminer à grands traits l'état du droit des neutres dans la guerre maritime, tel que l'avait élaboré une longue évolution historique, à la veille du conflit. Non par souci de retracer une histoire déjà faite, et trop étendue pour le cadre de cette étude, mais dans la seule intention d'y retrouver un mouvement continu d'opinion que le Décret du 13 mars paraît violemment contrarier.

Ce Décret semble, en effet, se caractériser par une réaction marquée contre tous les principes admis jusque-là, et surtout contre l'esprit de ces principes de plus en plus favorables aux neutres. C'est ce qui ressortira de sa confrontation analytique avec l'état de droit précédemment exposé. Les nécessités de la guerre se jouent-elles de l'effort du droit, puisque tant de difficiles conquêtes de l'esprit de justice s'effacent ainsi d'un seul trait ?

Mais à y regarder de plus près, et la spécialité d'une sanction inédite en pourrait à elle seule témoigner, le Décret du 13 mars 1915 reconnaît le droit des neutres de ce fait qu'il ne veut se légitimer que comme mesure de représailles contre la guerre sous-marine allemande annoncée par l'Allemagne dans sa note du 6 février. Il se tient dans les limites du droit commun des représailles, et d'autre part il accuse, par son respect des lois de l'humanité, un contraste absolu avec la note allemande qui viole toutes règles de droit public et humain. Autant l'apparence semble décisive contre le Décret pris dans l'absolu de ses stipulations, autant il est nécessaire d'en définir le sens par l'étude des circonstances, et notamment de la mesure allemande à laquelle il a répondu.

En tout état de cause, l'attitude des Alliés en cette matière offre avec celle des Allemands un contraste que l'opinion neutre n'a pas manqué d'apprécier. Le souci dominant de nos hommes d'Etat de se tenir au point de vue des représailles légitimes témoigne de l'importance attribuée à la question, et du respect désormais acquis au droit des neutres.

CHAPITRE PREMIER

L'ÉTAT DU DROIT DES NEUTRES EN 1914

I

EVOLUTION HISTORIQUE DU DROIT DES NEUTRES.

Le contrôle de la navigation neutre en temps de guerre par les belligérants a évolué dans l'histoire depuis l'interdiction pure et simple jusqu'à un régime de droit établi dans la seconde moitié du XIX^e siècle. Cette évolution s'est faite dans un sens de plus en plus favorable aux neutres, malgré la résistance constante de l'Angleterre, principale puissance intéressée, et la confusion de règlements nationaux contradictoires.

L'origine de la question est dans ce caractère particulier à la guerre maritime d'être dirigée contre le commerce de l'ennemi, et d'autoriser en conséquence la capture par le navire de guerre du navire de commerce ennemi, de la cargaison ennemie et de l'équipage.

Aux temps primitifs, pour compléter la ruine du commerce de l'ennemi, le belligérant interdit aux neutres tout commerce avec son adversaire. Mais c'était là une exagération, et une déformation inacceptable du sens de la guerre maritime. Si la capture de la propriété privée ennemie en mer pouvait paraître justifiée par la nécessité d'abattre la

puissance commerciale de l'adversaire, l'arrêt du commerce des neutres ne pouvait guère se légitimer.

Aussi le premier système qui mérite d'être retenu en cette matière, puisqu'il remonte au xiv^e siècle, et qu'il a été suivi jusqu'à nos jours par l'Angleterre et les Etats-Unis, faisait-il la part du caractère neutre dans la réglementation des prises maritimes. La question moderne du droit des neutres s'était en effet posée dès le Moyen Age. La propriété neutre sur navire neutre devait évidemment être mise hors de cause, et assurée de la liberté des mers en tout temps. Mais la difficulté naissait avec l'apparition du caractère ennemi, dans les deux cas possibles d'une cargaison ennemie sur navire neutre, et d'une cargaison neutre sur navire ennemi. D'après les principes du Consulat de la Mer, il ne devait pas être tenu compte par le belligérant du caractère du navire, mais seulement du caractère de la cargaison. La marchandise ennemie sur navire neutre devait être saisie, la marchandise neutre sur navire ennemi devait être respectée. Il ne faut d'ailleurs pas se laisser prendre à l'apparence libérale de ce système, qui démontrerait le plus scrupuleux respect de la propriété neutre. Nous verrons que cette règle, pratiquée par l'Angleterre, était défavorable aux neutres en raison du mode de détermination du caractère ennemi ou neutre de la marchandise.

La pratique du Consulat de la Mer pouvait paraître d'autant plus libérale que le système de l'infection hostile appliqué par l'ordonnance française de 1681 était plus rigoureux et excessif : le caractère hostile du navire s'étendait à la cargaison neutre, et le caractère hostile de la cargaison s'étendait à la cargaison neutre embarquée sur le même navire, et au navire.

Cependant, au cours de ce même xvii^e siècle commençait

la campagne diplomatique en faveur du principe qui devait être reconnu au siècle dernier : « Le pavillon couvre la marchandise. » La question quittait en doctrine le terrain proprement mercantile où elle s'était tenue jusque-là, le caractère de la marchandise, pour le terrain national de la couleur du pavillon. Sans doute faut-il voir là une affirmation du droit des neutres plus conforme à notre conception moderne de la neutralité, respectueuse de la souveraineté nationale des non-belligérants autant que de leurs intérêts. A cette même époque se constituaient les théories de la contrebande de guerre et du blocus, qui sont précisément les restrictions admises au droit des neutres de commercer librement avec l'ennemi. Le contrôle de la navigation neutre par les belligérants s'inspirait donc désormais de deux droits, le droit ancien de la prise, le droit nouveau de visite, condition de l'interdiction de la contrebande et de l'exercice du blocus.

Ainsi se dessinait un régime de droit qui devait passer dans les faits au XVIII^e siècle par suite de décisions retentissantes. Au cours de la Guerre de Sept Ans la marine anglaise avait porté de graves atteintes aux droits des neutres ; au cours de la Guerre de l'Indépendance américaine, l'Angleterre était allée jusqu'à interdire aux neutres tout commerce avec les insurgés. La Déclaration du Gouvernement russe de 1780, jointe au Règlement français de 1778 consacrait, en réaction contre ces abus, le mouvement favorable aux neutres en reconnaissant la franchise du pavillon neutre. Solution qui écartait l'extension dangereuse du caractère ennemi dans la détermination de la marchandise suivant la règle du Consulat de la Mer.

Ce n'était là qu'un premier pas ; en effet, si le pavillon couvrait la marchandise, il la confisquait, et la marchandise

neutre était saisissable sous pavillon ennemi. Tel fut le sens de tous les traités jusqu'au milieu du XIX^e siècle. Sur quel point portait l'essentiel d'une réforme plus libérale ? Le respect moderne du droit des neutres avait commencé par le respect du pavillon, image propre de la nationalité. Il fallait désormais faire respecter le caractère neutre en absolu, soit dans le pavillon, soit dans la marchandise.

Or le point de vue du Consulat de la Mer, auquel l'Angleterre restait fidèle avec la constance que l'on sait, s'attachait précisément au caractère de la cargaison, et s'opposait par là à la règle nouvellement admise, par la France notamment. Les circonstances mirent en présence les deux systèmes lorsque en 1854 l'Angleterre et la France alliées contre la Russie durent préciser leur ligne commune de conduite dans les futures opérations maritimes. L'accord se fit par la combinaison des deux règles : l'Angleterre reconnut l'inviolabilité de la propriété ennemie sous pavillon neutre, la France l'inviolabilité de la propriété neutre sous pavillon ennemi. Ainsi le sens de l'accord était le plus favorable aux neutres, par la considération du caractère neutre soit du pavillon, soit de la cargaison, et son respect dans les deux cas. La Déclaration de Paris du 16 avril 1856 reproduisait le compromis franco-anglais, et devenait le droit des peuples civilisés.

Nous avons vu s'instituer au profit des neutres un régime de droit progressivement conquis sur la raison des nécessités de la guerre, et spécialement sur l'intransigeance de l'Angleterre, si convaincue de l'utilité pour elle d'un large contrôle de la navigation neutre que la règle de 1856 n'a cessé depuis d'être l'objet de vives attaques au Parlement. Sans doute avons-nous décrit cette évolution, considération

du caractère neutre de la cargaison, — considération du caractère neutre du pavillon, — considération du caractère neutre absolu, — par une simplification trop schématique pour une matière aussi confuse. Les guerres de la Révolution et de l'Empire marquèrent par exemple, avec les réalités du Blocus, une régression telle qu'elle parut compromettre l'œuvre libérale inaugurée en 1780. Mais, malgré les temps d'arrêt, et malgré les contradictions des règlements nationaux, le mouvement reste vrai dans sa ligne générale. La Déclaration de 1856, qui en est l'aboutissant, marque une date décisive de l'histoire du droit des neutres, accordée au sens de la conscience moderne. Selon l'esprit du droit, les effets de la guerre sont autant que possible limités aux belligérants. Long et pénible chemin parcouru depuis l'interdiction primitive aux neutres de tout commerce avec l'ennemi.

II

L'ETAT DU DROIT DES NEUTRES D'APRÈS LA DÉCLARATION DE LONDRES.

Les règles posées par la Déclaration de Paris du 16 avril 1856 restèrent acquises et furent confirmées par la Déclaration de Londres du 26 février 1909 à la suite de la conférence navale tenue pour la réglementation de la guerre maritime. Quoiqu'elle n'ait pas été ratifiée par les puissances, cette déclaration peut être considérée comme l'expression de l'état de droit généralement admis en 1914, puisque l'Angleterre et la France déclaraient officiellement dès le mois d'août qu'elles feraient application pendant la guerre des règles élaborées par la Conférence de Londres.

LE DROIT DE VISITE.

Au moment où venait d'éclater la guerre, qui devait mettre à l'épreuve le droit de la neutralité maritime, le droit de visite était universellement reconnu aux belligérants, par dérogation au principe de la liberté des mers. La visite du navire neutre permettait aux belligérants, en premier lieu de vérifier la neutralité du pavillon, en second lieu de contrôler la contrebande de guerre, ou de constater la violation d'un blocus établi. L'application des deux principes de la Déclaration de Paris se basait sur la détermination du caractère ennemi des navires et des cargaisons, faite par la Déclaration de Londres. D'autre part les théories de la contrebande et du blocus, restrictives de la liberté des neutres, avaient été fixées par la même Déclaration.

LA DÉTERMINATION DU CARACTÈRE ENNEMI.

La détermination du caractère hostile présentait la plus haute importance ; la marchandise ennemie étant inviolable sous pavillon neutre, et la marchandise neutre inviolable sous pavillon ennemi.

La question était ancienne ; elle s'était posée en même temps que celle du droit des neutres à échapper à la capture, et comme première réserve à la pratique de la confiscation de la propriété ennemie. Car il est remarquable que le droit des neutres ait été conquis par restrictions progressives du droit de prise, tandis que l'édifice du droit de la guerre maritime aurait dû avoir pour base solide, comme le remarque justement M. de Boeck ¹, le principe de l'inviolabilité de la propriété privée ennemie à la mer.

1. — M. DE BOECK : *De la propriété privée ennemie sous pavillon ennemi.*
— Avant-propos.

Deux systèmes généraux s'opposaient sur cette question essentielle de savoir quelle était la propriété soumise à la capture : le système français, et le système anglo-américain.

Dans le système français, la nationalité du navire était déterminée par le pavillon qu'il avait le droit de porter. Selon la tradition constante de notre jurisprudence, fixée en ce sens par la décision du 13 fructidor an IX « *Le Hardy* » contre « *La Voltigeante* »¹, et confirmée notamment pendant la guerre de 1870 dans les affaires « *Le Joan* », et « *Le Nicolaüs* »², la marchandise propriété d'un national ennemi est déclarée ennemi. Le caractère hostile dépend de la nationalité hostile du propriétaire. Mais toute cargaison sous pavillon ennemi est réputée ennemie, sauf preuve du contraire. Et c'est au propriétaire qu'incombe la charge de la preuve, d'après la décision du Comité de Salut Public du 8 frimaire an III. Cette preuve comporte deux moments : le propriétaire peut prouver sa nationalité neutre par tout moyen de droit, et les délais nécessaires lui sont accordés par le Conseil des Prises pour faire cette preuve ; il doit prouver sa propriété sur la marchandise par les pièces de bord.

Tandis que le système français se tient au point de vue net du pavillon et de la nationalité, le système anglo-américain est plus compliqué. Le caractère hostile des personnes s'attache à leur domicile au lieu de s'attacher à leur nationalité ; le domicile étant caractérisé par l'intention nette

1. — M. DE BOECK : Op. cit., p. 459,

2. — M. DE BOECK : Op. cit., p. 462.

de s'y fixer, par la durée de la résidence, et cessant par contre avec la cessation de la résidence « sine animo revertendi ». Le caractère hostile des navires dépend du domicile de leur propriétaire ; de même le caractère hostile des cargaisons. En somme, le système anglo-américain reconnaît aux navires et aux cargaisons la possibilité d'un caractère hostile indépendant du caractère national du propriétaire. Bien plus, une cargaison peut être ennemie par simple origine, comme formée de produits du sol ennemi, ainsi dans l'affaire Bentzon¹, ou de produits engagés dans un commerce qui intéresse directement l'ennemi. Si on considère encore que pour le navire le pavillon ennemi prévaut sur le domicile du propriétaire en pays neutre, que l'emploi du navire peut lui donner un caractère national malgré le domicile du propriétaire et malgré le pavillon, on se rend compte de l'extension que le juge des prises anglo-américain pouvait donner à la notion d'hostilité, pour le plus grand dommage des neutres, et de la largeur d'interprétation qui corrigeait le libéralisme apparent des règles traditionnelles du Consulat de la Mer.

La Conférence Navale de Londres portait à son programme la question de la détermination du caractère hostile. Le système français avait l'adhésion des puissances continentales, Allemagne, Autriche, Italie, Russie ; le système anglo-américain celle du Japon, de l'Espagne, des Pays-Bas. Après une discussion difficile l'article 57 de la Déclaration de Londres a reconnu le système français en déterminant le caractère du navire par le pavillon qu'il a

1. — M. DE BOECK : Op. cit., p. 205.

le droit de porter ¹ ; mais la question de la nationalité du propriétaire est réintroduite, pour le cas de l'Angleterre par exemple, qui n'accorde le pavillon national qu'au navire possédé entièrement par ses nationaux. L'article 58 porte

1. — Le Décret français du 23 Octobre 1915 a formulé une réserve à l'application de cet article de la Déclaration de Londres. Aux termes de ce Décret, s'il est établi que les intérêts dans la propriété d'un navire battant pavillon ennemi appartiennent en fait à des nationaux d'un pays neutre ou allié, ou réciproquement que les intérêts dans la propriété d'un navire battant pavillon neutre ou allié appartiennent en fait à des nationaux d'un pays ennemi ou à des personnes résidant en pays ennemi, le navire sera réputé neutre, allié ou ennemi. — Le rapport qui précède le Décret se fonde sur ce fait que l'application de l'article 57 de la Déclaration de Londres, avec sa présomption absolue de caractère neutre ou ennemi d'après le pavillon, a conduit dans la pratique à des solutions inexactes : ainsi tel navire a été pour des motifs commerciaux enregistré pendant la paix sous un pavillon qui devient ennemi pendant la guerre, et les intérêts des propriétaires alliés ou neutres sont appelés à en souffrir ; réciproquement tel navire a été pour des motifs commerciaux enregistré pendant la paix sous un pavillon qui devient allié ou neutre, et les intérêts des propriétaires ennemis sont sauvegardés de ce seul fait. La stricte application de l'article 57 a pu amener par là la capture d'une propriété réellement neutre et empêcher la capture d'une propriété réellement ennemie. Le Décret du 23 Octobre 1915 doit remédier à cet état de choses. — Le *Recueil officiel des Décisions du Conseil des Prises* relate des espèces qui expliquent l'intention du Décret. Les vapeurs *Au Revoir* et *Bon-Voyage* battant pavillon français ont été capturés le 3 Novembre 1914 et le 40 Mai 1915 par les autorités navales des ports de Boulogne et de Cherbourg comme propriété allemande : malgré les déclarations du Ministre de la Marine, qui soutient que ces vapeurs sont en fait, grâce à une hypothèque, la propriété de la Compagnie allemande Hamburg-Amerika, le Conseil des Prises déclare nulles les captures parce que, suivant l'article 57 de la déclaration de Londres applicable intégralement en exécution du Décret du 25 Août 1914, le caractère national de ces vapeurs doit être réputé exclusivement par le pavillon français qu'ils étaient en droit de porter. De même pour le *Flamanville*, battant pavillon français et capturé à Cherbourg le 8 Mai 1915 comme propriété allemande ; la capture est annulée malgré l'affirmation par le Ministre de la Marine que la Société des Mines et Carrières de Flamanville, propriétaire du vapeur, n'est en fait que le prête-nom de sujets allemands et a été de ce chef mise sous séquestre par ordonnance du Président du Tribunal Civil de Cherbourg du 22 Octobre 1914. — Le Décret du 23 Octobre 1915 tendait à faire cesser ce paradoxe du pavillon français couvrant une propriété allemande. La Hollande a immédiatement protesté contre ce Décret qui met à la merci d'une juridiction des prises la détermination du caractère hostile des navires.

que le caractère des marchandises dépend du caractère de leur propriétaire, mais ne décide pas de la question essentielle de savoir si le caractère du propriétaire dépend de son domicile ou de sa nationalité. Sur ce point l'entente n'avait pu se faire. Il reste que l'article 58, par le seul fait qu'il rattache le caractère de la marchandise à celui du propriétaire, condamne les théories d'inspiration anglo-américaine qui attribuaient aux cargaisons un caractère national distinct de celui du propriétaire, notamment d'après le crû ou la fabrication. Enfin l'article 59 maintient la présomption traditionnelle d'hostilité contre la marchandise embarquée sous pavillon ennemi, et le renversement de l'ordre normal de la preuve au profit du capteur¹.

Ainsi, en 1914, selon le droit de la Déclaration de Londres, les belligérants devaient, sauf l'exercice préalable du droit de visite, respecter en mer les navires battant pavillon neutre, et, à bord des navires battant pavillon ennemi, les marchandises appartenant à des propriétaires neutres par leur nationalité ou par leur domicile, question laissée en suspens.

CONTREBANDE DE GUERRE.

La question de la contrebande de guerre avait été dès le xvi^e siècle posée par les publicistes, précédant ainsi dans l'histoire la théorie de la neutralité. Elle datait du temps où les belligérants interdisaient à leurs « amis » tout commerce avec l'adversaire, réputant ennemi quiconque ne satisfaisait pas à cette exigence.

1. — Il faut mentionner que cette présomption, conforme à la pratique actuelle des cours de prises, a été supprimée dans le Manuel de la Guerre maritime élaboré à Oxford par l'Institut de Droit International lors de sa session d'Août 1913, la preuve étant ainsi rétablie à la charge du capteur.

A partir de cette interdiction générale primitive, la liberté du commerce neutre innocent devait être péniblement et lentement conquise ; à plus forte raison si ce commerce risquait de ne pas être innocent. La résistance des belligérants en matière de contrebande devait être d'autant plus vive que, au cours de l'évolution favorable à la liberté du commerce neutre, l'exception de la contrebande de guerre constituait leur dernière garantie contre une assistance possible des neutres sous les espèces d'un commerce innocent. C'est ici que la doctrine se ressent de son point de vue pratique : au lieu de s'inspirer du seul fondement rationnel de la prohibition de la contrebande, comme acte d'immixtion dans les hostilités, elle s'inspire de l'intérêt des belligérants. Aussi en vient-elle à étendre la notion de la contrebande, de manière à en faire un cadre assez large pour assurer la meilleure défense du belligérant : dans la distinction classique de Grotius, la classe des objets « *incipitis usus* » répond à cette intention.

Les publicistes modernes étaient dans le plus complet désaccord. Quant aux Etats, les belligérants maîtres de la mer ayant intérêt à étendre autant que possible la liste des objets de contrebande, et les neutres à la limiter, chacun avait ses règlements particuliers, et fixait au début de chaque guerre sa ligne de conduite à cet égard. L'Angleterre notamment admettait la notion des objets « *incipitis usus* » de Grotius, et, de même qu'elle interprétait le plus largement le caractère ennemi des navires et des cargaisons, savait faire naître le caractère de contrebande de toute circonstance opportune.

Cette incertitude générale était des plus fâcheuses pour le droit des neutres, ou pour mieux dire il n'y avait pas en cette matière de droit, mais seulement une arme de guerre

que chaque gouvernement tournait à son avantage, jusqu'à pouvoir revenir à l'ancienne interdiction du commerce neutre avec l'ennemi.

Dans son effort pour déterminer les règles de la guerre maritime telles que la Cour Internationale des Prises prévue par la deuxième Conférence de la Paix devait les appliquer, la Conférence Navale de Londres essaya sans succès de fixer la notion de contrebande. La Déclaration du 26 février 1909 distingue les objets de contrebande absolue, qui, comme les armes, servent directement à la guerre, les objets de contrebande conditionnelle, qui sont susceptibles de double usage, et les objets de la « liste libre », qui ne peuvent être déclarés de contrebande. « La liste des objets de contrebande » absolue et celle des objets de contrebande relative sont » inscrites dans les articles 22 et 24 de la Déclaration de » Londres. Ces listes peuvent être modifiées par une déclaration du belligérant (art. 23 et 25). Cependant certains » objets ne peuvent être inscrits sur la liste de contrebande » absolue, d'autres ne peuvent être inscrits sur aucune des » deux listes (art. 27, 28, 29) »¹. La Déclaration limitait donc dans une certaine mesure la faculté pour les belligérants d'étendre la liste des objets de contrebande.

La Déclaration de Londres traite encore du second élément de la notion de contrebande, lui aussi susceptible de la plus élastique interprétation : la destination à l'ennemi. La théorie anglaise du voyage continu, sur laquelle nous reviendrons, appliquée à la contrebande de guerre par la Cour Suprême des Etats-Unis, puis aggravée par l'Italie et

1. — MM. MÉRIGNHAC et LÉMONON : *Le Droit des gens et la Guerre de 1914-1918*, 1921, t. II, p. 452.

l'Angleterre dans le cas d'un transport par terre ajouté au transport par mer, est consacrée pour la contrebande absolue. L'article 30 de la Déclaration considère la destination au territoire ennemi comme suffisante pour les objets de contrebande absolue, même s'il y a transbordement, ou transport par terre d'un port neutre au territoire ennemi.

La théorie de la continuité du voyage est au contraire écartée pour la contrebande conditionnelle par l'article 35 ; et c'est là la distinction essentielle entre les deux contrebandes. La contrebande conditionnelle n'est saisissable que si elle est destinée aux forces armées de l'ennemi, et si elle doit être débarquée dans un port ennemi. L'article 36 prévoit le cas où, le territoire ennemi n'ayant pas de frontière maritime, la règle de la continuité du voyage s'impose même à la contrebande conditionnelle. La sanction générale est la saisie des objets de contrebande.

Ainsi, malgré les efforts de certains publicistes, la répression de la contrebande n'avait pu à l'époque contemporaine dépouiller vraiment son caractère d'arme défensive pour se transformer en règle de droit rationnel.

BLOCUS.

Il en allait tout autrement de la seconde restriction traditionnellement reconnue au libre commerce des neutres avec l'ennemi : le blocus. « Le blocus est une opération de » guerre qui consiste à cerner un port ou une portion de » côte, au moyen de forces navales permanentes, de façon » à empêcher toute communication avec le dehors par la » voie de la mer ¹ ».

1. — M. DE BOECK : Op. cit., p. 636.

Le fondement de la théorie du blocus a fait l'objet de nombreuses controverses en doctrine. La doctrine de la majorité des publicistes français, qui fait dériver le droit de blocus de l'occupation par le belligérant de la partie de mer territoriale sur laquelle il s'exerce, est insuffisante. En réalité le préjudice causé au commerce des neutres par la prohibition résultant de l'état de blocus se légitime par l'interdiction générale de l'assistance hostile ; le blocus est une opération de guerre dirigée contre l'ennemi, et que les neutres ne peuvent en aucune façon contrarier.

Les conditions nécessaires du blocus sont classiques : le blocus doit être effectif, déclaré, notifié.

L'effectivité du blocus, ou plus simplement sa réalité, découle de sa notion même, et la lettre des traités de neutralité armée de 1780 l'avait nettement formulée : « Pour déterminer ce qui caractérise un port bloqué, on n'accorde » cette dénomination qu'à celui où il y a, par la disposition » de la puissance qui l'attaque avec des vaisseaux arrêtés » et suffisamment proches, un danger évident d'entrer.¹ » Depuis cette date les traités n'ont cessé de consacrer l'exigence normale de l'effectivité, mais dans la pratique de nombreux abus furent commis. Les belligérants eurent souvent recours au blocus fictif, et à une variété atténuée du blocus fictif, qui avait l'avantage d'en diminuer le caractère excessif, le blocus par croisière.

La Déclaration de Paris avait, comme les traités de 1780, prohibé le blocus fictif, mais en termes moins nets, qui n'interdisaient plus le blocus par croisière. En fait, le blocus fictif n'a pas cessé d'être pratiqué depuis cette date.

Dans cette matière comme dans celle de la détermination

1. — Cité par M. DE BOECK : Op. cit., p. 642.

du caractère ennemi, le système anglo-américain se caractérisait par une large interprétation de la théorie du blocus, dans le sens le plus défavorable aux neutres. Si la doctrine se tenait à la notion nécessaire de l'effectivité du blocus, difficilement contestable, elle empruntait à la notion du blocus fictif deux conséquences d'extrême importance : le droit de prévention, qui permet de saisir tout navire dès qu'il se dirige vers le port bloqué, et le droit de suite, qui permet de saisir tout navire qui vient du port bloqué, en dehors du moment où ils franchissent la ligne matérielle du blocus. Ainsi la garantie de l'effectivité du blocus était tournée.

Une autre interprétation dangereuse pour les neutres consistait dans l'application au blocus de la théorie de la continuité du voyage inaugurée par les tribunaux de prises des Etats-Unis dans l'affaire du « Springbock »¹. Cette jurisprudence ne tendait à rien moins qu'à réaliser le blocus des ports neutres, sous le prétexte que la marchandise est destinée en dernier lieu au port bloqué. La fiction du voyage continu, ici comme en matière de contrebande, aboutissait à de graves atteintes à la liberté des neutres ; d'autant moins acceptables dans la théorie du blocus que le blocus est par définition le barrage de l'accès d'une portion déterminée de la côte ennemie.

La Conférence Navale de Londres devait tenter de rétablir la théorie du blocus dans sa légitimité, pour le profit du droit des neutres. Ce fut l'effort du système continental, effort qui n'aboutit que partiellement. La discussion porta sur la notion essentielle de l'effectivité du blocus, et du

1. — M. DE BORCK : *Op. cit.*, p. 684.

rayon d'action des forces bloquantes, sujet qui comportait les questions des droits de prévention et de suite. L'article 1 établit que le blocus doit être limité aux ports et aux côtes de l'ennemi ou occupés par lui ; règle complétée par l'article 18 qui stipule que les forces bloquantes ne peuvent pas barrer l'accès aux côtes et aux ports neutres. L'article 2 porte : « Conformément à la Déclaration de Paris de 1856 » le blocus, pour être obligatoire, doit être effectif, c'est-à-dire maintenu par une force suffisante pour interdire » réellement l'accès du littoral de l'ennemi. » D'après l'article 3, l'effectivité du blocus est une question de fait, c'est-à-dire une question à trancher dans chaque espèce d'après les circonstances. La Déclaration de Londres n'a donc pas interdit le blocus par croisière. Mais l'article 17 supprime réellement le droit de prévention affirmé par le Memorandum anglais et le Code américain de la guerre navale, en stipulant que « la saisie des navires neutres pour violation » de blocus ne peut être effectuée que dans le rayon d'action » des bâtiments de guerre chargés d'assurer l'effectivité » du blocus ». L'article 20 au contraire maintient dans une certaine mesure le droit de suite en admettant que la chasse peut être donnée au forceur de blocus par un bâtiment détaché de l'escadre bloquante. Enfin l'article 19 condamne formellement l'application au blocus de la théorie de la continuité du voyage, en envisageant, selon l'esprit du blocus, la destination réelle du navire, et non la destination ultérieure de la cargaison. « La violation du blocus est in- » suffisamment caractérisée pour autoriser la saisie du » navire, lorsque celui-ci est actuellement dirigé vers un » port non bloqué, quelle que soit la destination ultérieure » du navire ou de son chargement. » En fait le blocus a été à peu près fixé par la Déclaration de Londres dans ses

limites légitimes, contrairement aux tendances anglo-américaines.

Le blocus doit encore être déclaré par la puissance bloquante ou les autorités navales agissant en son nom, et la déclaration notifiée aux puissances neutres et aux autorités locales du port bloqué.

La sanction du blocus consiste dans la confiscation du navire, la connaissance du blocus étant présumée lorsque le navire a quitté un port neutre postérieurement à la notification du blocus à la puissance dont relève ce port ; et dans la confiscation de la cargaison, sauf la preuve par le chargeur qu'il n'a pas connu, au moment où la marchandise a été embarquée, l'intention du navire de violer le blocus.

Tel était au début de la guerre l'état de droit généralement admis entre les nations. Il est sans doute paradoxal de le donner comme fixé par une déclaration qui n'a pas reçu la ratification des puissances ; cependant on peut justement considérer la Déclaration de Londres comme l'arrêt de situation de l'évolution juridique en matière de guerre maritime à la veille du dernier conflit. D'une manière générale, elle apparaît comme faite de solutions transactionnelles, plus ou moins libérales, entre deux systèmes dominants : le système continental, plus favorable aux neutres, et le système anglo-américain, caractérisé par sa tendance générale à interpréter les théories juridiques dans un sens restrictif de la liberté des mers.

La navigation neutre était libre, la marchandise neutre étant par ailleurs libre même sous le pavillon ennemi. Le droit de visite, seul contrôle imposé par les belligérants à la navigation neutre, permettait d'assurer la prohibition

de la contrebande de guerre. Le blocus barrait l'accès de certains points des côtes ennemies. C'est au point de vue de ce système de droit, terme d'une évolution complexe dans la pratique et la doctrine, que doit être jugé le régime institué par le Décret du 13 mars 1915.

CHAPITRE II

LE DÉCRET DU 13 MARS 1915

I

LE DÉCRET DEVANT LE DROIT DES NEUTRES.

Le régime appliqué au commerce des neutres avec l'Allemagne par les Décrets français et anglais du 13 mars 1915 apparaît immédiatement comme contraire aux principes du droit des neutres généralement admis à l'époque contemporaine.

LE DÉCRET ET LES PRINCIPES DE LA DÉCLARATION DE PARIS.

Il suffit d'un aperçu général des articles du Décret pour établir cette constatation. Ces articles ordonnent l'arrêt en mer de toutes marchandises de propriété, de provenance, ou de destination allemande.

Pour ce qui est des marchandises allemandes, il ne s'agit pas de celles qui sont embarquées sur des navires allemands. Le Décret n'intéresse pas la capture traditionnelle, et naturellement maintenue au cours de la guerre, de la propriété privée ennemie sous pavillon ennemi. L'article 4 du Décret stipule expressément : « Les navires neutres à » bord desquels seront trouvées les marchandises visées à » l'article 1^{er} seront déroutés sur un port français ou allié. » La propriété allemande est donc arrêtée, c'est-à-dire qu'elle

ne jouit pas sous le pavillon neutre de la liberté que lui reconnaît la Déclaration de Paris : le pavillon ne couvre pas la marchandise. Il s'agit bien d'une atteinte au principe essentiel qu'une campagne laborieuse avait fini par faire triompher au milieu du siècle dernier.

La seconde règle de la même Déclaration, à savoir que la marchandise neutre doit être respectée, même sous pavillon ennemi, est également méconnue, puisque les marchandises de propriété neutre, mais en provenance ou à destination de l'Allemagne, seront arrêtées. Bien plus, cette méconnaissance de la seconde règle de la Déclaration de Paris s'aggrave lourdement du fait que la marchandise neutre de provenance ou de destination allemande est arrêtée même sous pavillon neutre, comme le stipule l'article 4 cité plus haut.

Nous nous trouvons ici devant le fait le plus grave, et qui donne tout son sens au Décret du 13 mars 1915. « Cette mesure constitue une atteinte directe à la liberté » commerciale des neutres sous leur propre pavillon »¹. La situation ne présente plus ici cette implication épineuse du caractère hostile, qui avait rendu si difficile la conquête du droit des neutres, dans les deux cas d'un pavillon ennemi couvrant une marchandise neutre ou d'un pavillon neutre couvrant une marchandise ennemie. Le caractère de neutralité est entier, et il ne s'agit de rien moins que de la mise en question de la première des règles admises dans la pratique de la guerre maritime. Le droit des neutres est méconnu jusque dans son domaine incontestable. Comme le

1. — M. PERRINJAQUET : « *La Guerre européenne et les Relations commerciales des belligérants et des neutres* », *Revue générale de Droit International public*, Janvier-Juin 1915, p. 224.

remarque justement M Perrinjaquet, par l'interdiction du transport des marchandises neutres en provenance ou à destination de l'Allemagne « les mesures édictées par la » France et l'Angleterre semblent être comme un retour » aux anciennes prétentions des puissances belligérantes » d'interdire tout commerce aux neutres avec l'ennemi¹ ». Nous assistons à une régression entière, sous la forme radicale d'un décret qu'aucune mesure n'a précédé, du moins dans la même matière ; et cette soudaineté, que nous avons intentionnellement respectée dans l'exposé par opposition directe avec l'état du droit n'est pas sans accentuer l'effet de contraste et l'impression d'illégitimité.

D'autant plus que l'atteinte à la libre navigation des neutres ne se justifie pas ici par les exceptions traditionnelles de la contrebande de guerre et du blocus. C'est le point de vue où se place la Note américaine du 3 avril 1915 qui « dé- » nie nettement aux belligérants le droit de saisir, de sé- » questrer ou réquisitionner les marchandises destinées à » des ports neutres qui ne peuvent être l'objet d'un blocus, » lorsque ces marchandises ne constituent pas de la con- » trebande de guerre² ». Le Décret du 13 mars 1915 ne modifie en rien les dispositions déjà édictées au sujet de la contrebande de guerre. Il s'agit ici d'une matière nouvelle, et non d'une extension de la notion de contrebande.

LE DÉCRET NE PEUT SE JUSTIFIER PAR LE DROIT DE BLOCUS.

La notion classique du blocus ne peut davantage être invoquée comme justifiant les mesures prises. Mais, si la

1. — M. PERRINJAQUET : Article cité, p. 224.

2. — M. PERRINJAQUET : Article cité, p. 235.

chose n'est pas contestable en ce qui concerne la contrebande de guerre, il n'en est plus de même pour le blocus. Il y a deux points à distinguer à ce sujet : en fait, le Décret du 13 mars 1915 ne déclare pas de blocus ; en droit, il n'est nullement justifiable du point de vue du blocus.

Le terme de blocus a été fréquemment employé pour désigner la situation faite à l'Allemagne par l'arrêt des marchandises qui en provenaient ou qui lui étaient destinées. Dans une interview publiée par le *Matin* le 5 mars 1915¹ le ministre de la marine M. Augagneur déclarait que le blocus organisé contre l'Allemagne serait rigoureusement appliqué. Après la séance du 1^{er} mars à la Chambre des Communes, où M. Asquith avait annoncé les mesures énergiques qui allaient être prises, la presse anglaise se réjouissait à la perspective du blocus qui allait condamner l'Allemagne, et la presse allemande tâchait de rassurer l'opinion : « La publication officielle des mesures du blocus prouve » que nous allons nous trouver devant un blocus complet » de notre commerce extérieur, dans la mesure du moins » où l'ennemi pourra le réaliser. »² Le *New-York Herald* voyait « les vieilles lois du blocus » ne s'appliquer que très difficilement à la situation présente³.

Si la mesure prise par les Alliés pouvait être désignée dans l'usage par le terme de blocus, ce n'était sans doute qu'au sens commun, et non au sens juridique de ce mot. L'opinion française ou anglaise, qui se réjouissait de voir l'Allemagne « bloquée », c'est-à-dire réduite à ses propres

1. — Cf. M. PERRINJAQUET : Article cité, p. 219.

2. — *Gazette de Cologne*. Cf. M. PERRINJAQUET : Art. cit., p. 221, en note.

3. — Cf. M. PERRINJAQUET : Article cité, p. 221, en note.

ressources, dans un avenir prochain, se plaçait au point de vue des conséquences de la mesure annoncée. Mais le Décret du 13 mars ne déclare pas formellement de blocus. Il se tient au système qu'il inaugure de l'arrêt de toutes marchandises de propriété, de provenance, ou de destination allemande, et nous insisterons, lorsque le moment en sera venu, sur la spécialité de ce système.

Si le Décret du 13 mars 1915 ne déclare pas le blocus de l'Allemagne, peut-il se justifier par la théorie du droit de blocus ? En d'autres termes, cette théorie, qui est du domaine du droit, peut-elle fournir des arguments à la défense d'une mesure qui paraît violer toute règle de droit ? Il est de fait que l'arrêt de marchandises évoque l'idée d'un blocus généralisé, mais le droit du blocus, aussi discuté qu'il soit dans la doctrine, aussi divers qu'il soit dans la pratique des Etats, ne peut être invoqué ici. Il suffit pour le démontrer de confronter la situation établie par le Décret du 13 mars 1915 avec l'état du droit que nous avons tâché de résumer dans notre premier chapitre.

Parmi les conditions classiques du blocus en temps de guerre, effectivité, déclaration, notification, les deux dernières ne sont évidemment pas réalisées, puisque le Décret s'abstient de déclarer le blocus. Restent les conditions qui tiennent en général au caractère dominant du blocus, c'est-à-dire à sa limitation. « Le blocus est une opération de guerre qui consiste à cerner un port ou une portion de côte » au moyen de forces navales permanentes, de façon à empêcher toute communication avec le dehors par la voie de la mer »¹. Nous avons adopté cette définition parce

1. — M. DE BOECK, *Op. cit.*, p. 636.

que, en dehors de sa haute autorité, elle nous paraît traduire le plus expressément le propre du blocus d'être une opération limitée.

Traditionnellement, tout blocus doit être effectif. Mais si la doctrine a toujours été unanime sur ce point, le blocus fictif, ou cette variété atténuée du blocus fictif que constitue le blocus par croisières, n'ont cessé d'être pratiqués. Et nous avons vu que la Déclaration de Londres pas plus que celle de Paris n'ont interdit le blocus par croisières. Puisque l'article 3 de la Déclaration de Londres laissait la question ouverte en déclarant que la question de savoir si le blocus est effectif est une question de fait, M. Perrinjaquet estime que les Alliés auraient pu instituer des blocus par croisières qui auraient eu l'avantage de la légitimité¹. Mais nous avons vu que le Décret du 13 mars 1915 ne déclare pas de blocus. Il reste que dans une tentative de justification il serait sans doute possible de représenter la situation établie comme un blocus généralisé par croisières. Si l'incertitude où se sont maintenues les Déclarations de Paris et de Londres permettait pareille interprétation, il n'en était pas de même au point de vue des conséquences extrêmes qu'entraîne le blocus fictif.

L'article 17 de la Déclaration de Londres condamne comme nous l'avons vu la théorie anglaise du droit de prévention, et l'article 20 de la même Déclaration, sans aller jusqu'à le supprimer, limite le droit de suite au rayon d'action des bâtiments de la force bloquante. Enfin l'article 19 condamne formellement l'application au blocus de la théorie de la continuité du voyage. Sur ce point, et après avoir fait des concessions sur l'interprétation de l'effectivité, le

1. — M. PERRINJAQUET : Article cité, p. 217.

texte de la Déclaration revient à la notion exacte du blocus, qui touche la destination réelle du navire, et non la destination ultérieure de la cargaison.

En abandonnant en matière de blocus la théorie du voyage continu, comme une conséquence de sa condamnation du droit de prévention, la Déclaration de Londres donnait en somme une juste interprétation du droit du blocus, et c'était là sans doute son résultat le plus important. Or le Décret du 13 mars 1915 méconnaît cette œuvre, et fait une application jusque-là sans exemple de la théorie de la continuité du voyage. Il n'est pas inutile d'insister ici sur cette théorie et sur ses applications les plus retentissantes, puisqu'elle peut être considérée comme le point essentiel du système inauguré par le Décret.

L'origine de cette fiction remonte à la « Règle de la Guerre de 1756 » qui considérait comme une infraction aux devoirs de la neutralité le fait pour un neutre de naviguer en temps de guerre entre un Etat belligérant et ses colonies, et d'assurer ainsi des relations commerciales que la guerre maritime eut interdites par la capture des navires du belligérant. Pour tourner cette prohibition, les neutres, qui restaient libres de commercer, d'une part avec l'Etat belligérant, de l'autre avec ses colonies, importaient les marchandises de l'Etat belligérant, puis les réexpédiaient dans ses colonies. Le juge des prises anglais Lord Stowell, pour interdire cette manœuvre, créa la fiction du « voyage continu », qui regarde le second voyage comme la continuation du premier. Dans ce système, ce n'était plus la destination du navire qui était envisagée, mais celle de la marchandise. La fiction de la continuité du voyage fut étendue à la matière du blocus par les tribunaux de prises des Etats-Unis

dans l'affaire restée classique du « Springbock ». Ce navire anglais fut saisi pendant la Guerre de Sécession par un croiseur américain, sur la route des îles Bahamas, colonie anglaise, sous le prétexte que sa cargaison était destinée en dernier lieu à des ports bloqués par les forces fédérales. Cette décision fut unanimement condamnée par la doctrine parce qu'elle étendait la théorie du blocus jusqu'à la fausser entièrement et aboutissait à une violation caractérisée de la liberté des mers. Les Etats-Unis eux-mêmes, par la voix du contre-amiral Stockton, ont accepté l'abolition de la théorie du voyage continu en matière de blocus à la Conférence de Londres, tellement cette théorie y est inacceptable. La restriction à la libre navigation des neutres que comporte le blocus d'un port ou d'une portion de côte ennemie ne peut prendre une telle extension qu'elle en vienne à couper la navigation de port neutre à port neutre sur la seule présomption d'une destination finale de la marchandise aux ports bloqués de l'ennemi.

C'est pourtant cet état de choses si dommageable au commerce des neutres, si contraire au droit élémentaire de la neutralité, que consacre et généralise le Décret du 13 mars 1915, en décidant l'arrêt de toutes marchandises de provenance ou de destination allemande, la provenance et la destination allemande étant établies par le fait de l'expédition du territoire allemand ou sur l'Allemagne, directement ou par voie de transit (art. 2 et 3 du Décret). Bien plus, cette décision, qui rappelle les excès les plus fâcheux de la pratique en matière de blocus, et qui violerait l'état de droit du blocus actuellement reconnu, comporte une application de la fiction du voyage continu qui n'avait été faite jusqu'ici qu'en matière de contrebande de guerre. Le blocus ne pouvait déjà couvrir cette fiction dans le cas d'un double voyage

maritime ; à plus forte raison n'avait-il jamais été invoqué dans le cas d'un voyage par mer suivi d'un transport par terre présumé à destination du territoire ennemi.

Cette aggravation de la théorie du voyage continu est apparue dans l'affaire du « Doelwyck », navire hollandais en route pour le port français de Djibouti et capturé par la marine italienne comme transportant de la contrebande de guerre destinée en dernier lieu à l'Abyssinie, en 1896. De même, au cours de la guerre sud-africaine, l'Angleterre a saisi des marchandises en route pour le port portugais de Lourenço-Marquez comme contrebande de guerre destinée en dernier lieu au Transvaal ¹. La gravité de cette application nouvelle provient de ce que ce n'est plus seulement la liberté des mers, droit en quelque sorte négatif, mais la souveraineté des neutres sur leur territoire, la seule dont relève leur commerce à l'intérieur de leurs frontières, qui est atteinte.

Le Décret du 13 mars 1915 réédite, avec tout l'éclat d'une généralisation systématique, cette interprétation de la continuité du voyage que la pratique n'avait jamais appliquée à la matière du blocus, et que la Déclaration de Londres n'a maintenue que pour le cas limité de la contrebande absolue, c'est-à-dire d'une assistance hostile caractérisée. Toute marchandise de provenance ou de destination allemande, par voie directe ou par voie de transit, maritime ou terrestre, sera arrêtée ; seule la preuve d'une destination finale et sincère en pays neutre pourra lui assurer libre passage.

Il n'en fallait pas autant pour empêcher toute justification du Décret du 13 mars 1915 du point de vue de la théorie

1. — « *Cours de Droit International public* », par F. DESPAGNET, 4^e édition, revue par M. DE BOECK, p. 1270.

du blocus, même le plus largement interprétée, le voyage continu par voie de mer étant déjà exorbitant du droit commun du blocus, opération de guerre dont tout l'essentiel consiste dans la réalité matérielle de l'interdiction d'accès à une côte ennemie.

D'ailleurs, dans sa lettre remise le 7 mars 1915 à M. Delcassé, ministre des affaires étrangères, l'ambassadeur des Etats-Unis M. Sharp démontrait précisément que le droit de blocus ne pouvait s'appliquer aux mesures annoncées par la France et l'Angleterre¹, et M. Bryan soulignait cette impossibilité dans la Note remise le 3 avril 1915 au Foreign Office et au Quai d'Orsay : « Un trait nouveau et tout à fait » sans précédent de ce blocus, si nous admettons que ce » mot convienne à la chose, c'est qu'il s'étend à de nombreux ports et à des rivages neutres, en interdit l'accès » et soumet tous les navires neutres cherchant à s'en approcher aux mêmes suspicions que s'ils étaient destinés à » des ports appartenant à des ennemis de la Grande-Bretagne.² » On ne pouvait mieux souligner le caractère singulier de ce « blocus » ; en réalité, le mot, malgré l'usage commun, ne convenait pas à la chose ; ou du moins fallait-il le dépouiller de son sens juridique.

En résumé, le Décret du 13 mars 1915 méconnaît la franchise de la marchandise ennemie sous pavillon neutre, celle de la marchandise neutre sous pavillon ennemi, celle même de la marchandise neutre sous pavillon neutre. Comme le remarque M. Bryan dans la Note

1. — Cf. M. PERRINJAQUET : Article cité, p. 227, en note.

2. — Cf. M. PERRINJAQUET : Article cité, p. 232, en note.

citée plus haut, il organise un contrôle qui dépasse « le droit de visite, de recherche et de prévention de contre- » bande ¹ », et qui ne se fonde sur aucune des deux restrictions classiques à la libre navigation des neutres, à savoir la contrebande de guerre et le blocus. Il faut enfin reconnaître que le régime décrété revient à l'interdiction pure et simple du commerce entre neutres et belligérants, et constitue ainsi la plus grave atteinte à la liberté des neutres sur les mers et jusque dans l'intérieur de leurs frontières. Tel est le résultat de l'examen de la disposition fondamentale du Décret en regard de l'état de droit préexistant.

II

ANALYSE DES DISPOSITIONS DU DÉCRET.

Dans la lettre déjà citée qu'il remettait le 7 mars 1915 à M. Delcassé, l'ambassadeur américain insistait sur l'incertitude de la situation nouvelle : « Le texte de la déclaration » (Déclaration des Alliés en date du 1^{er} mars) porte que « les » Gouvernements français et anglais se considèrent comme » libres d'arrêter et de conduire dans leurs ports les navires » portant des marchandises présumées de destination, provenance ou propriété ennemie ; ces navires et ces cargaisons ne sont pas confisqués, à moins qu'ils ne soient » sujets à être condamnés pour d'autres motifs ». — La » première phrase énonce un droit qui n'existe qu'en cas » de blocus ; la seconde propose de traiter navire et cargaison comme s'il n'en existait aucun. — Les deux ensemble

1. — Cf. M. PERRINJAQUET : Article cité, p. 232, en note ; MM. MÉRIGNHAC et LÉMONON, *Op. cit.*, t. II, p. 449-459.

» aboutissent à proposer un système jusqu'ici inconnu du droit international.¹ »

La situation ne saurait être mieux définie que par ces lignes qui peuvent ainsi servir d'introduction à l'analyse du Décret : malgré sa fausse apparence de blocus, le système institué est entièrement original, vraiment sans précédent dans le droit international, non seulement par la généralisation de la théorie du voyage continu, mais encore et surtout par la spécialité de la sanction.

ARRÊT DES MARCHANDISES DE PROPRIÉTÉ, PROVENANCE
OU DESTINATION ALLEMANDE.

Le Décret du 13 mars 1915, pris par le Gouvernement français en conformité de l'Order in Council du 11 mars, édicte en effet une mesure générale dont l'expression est immédiatement significative. L'article 1^{er} dispose : « Toutes » les marchandises appartenant à des sujets de l'Empire » d'Allemagne et venant d'Allemagne ou expédiées sur » l'Allemagne et ayant pris la mer postérieurement à la » promulgation du décret, seront arrêtées par les croiseurs » de la République. Le territoire occupé par les forces armées allemandes est assimilé au territoire allemand. »

A) *Propriété.*

Des trois cas d'arrêt, propriété, provenance, destination allemande, le premier est suffisamment établi par l'art. 1^{er}. Toutes les marchandises « appartenant à des sujets de » l'Empire d'Allemagne » seront arrêtées. La précision de l'expression est significative : suivant l'esprit du système

1. — Cf. M. PERRINJAQUET : Article cité, p. 227, en note.

français, c'est la nationalité qui détermine le caractère ennemi de la personne. La jurisprudence des tribunaux de prises de notre pays, fixée en ce sens par la décision du 13 fructidor an IX dans l'affaire le « Hardy » contre la « Voltigeante » a été confirmée à maintes reprises pendant la guerre de 1870-1871, notamment dans les affaires le « Joan » du 31 décembre 1870, et le « Nicolaüs » du 12 janvier 1871¹. A ce système s'oppose le système anglo-américain dans lequel le caractère ennemi de la personne, donc de la marchandise dont elle est propriétaire, se détermine par son domicile. Ce n'est pas à vrai dire dans le sens traditionnel qu'on pose ici la question ; mais, s'il ne s'agit pas dans le Décret du 13 mars 1915 comme dans les décisions citées plus haut de la capture de la propriété ennemie, il y est prévu une sanction particulière aux marchandises de propriété allemande. Raison suffisante pour déterminer la condition de cette propriété ; et la solution de la question confirme la pratique française. C'est ici le lieu de remarquer également que le Décret ne vise que l'Allemagne et non l'Autriche-Hongrie son alliée.

B) *Provenance.*

L'article 2 définit dans un premier paragraphe le second cas d'arrêt de marchandises : la provenance allemande. « Seront considérés comme marchandises venant d'Allemagne tous articles et marchandises de marque ou fabrication allemande, ou fabriqués en Allemagne, les produits du sol allemand, ainsi que tous les articles et marchandises de quelque nature que ce soit, dont le lieu d'expédition directe, ou par voie de transit, est en territoire alle-

1. — M. DE BOECK, Op. cit., p. 459 et 462.

» mand. » Les marchandises « venant d'Allemagne » sont donc déterminées par une double condition d'origine et de lieu d'expédition.

Dans sa décision sur l'affaire le « Hardy » contre la « Voltegeante » le Conseil des Prises français déclarait que « les » biens n'ont pas par eux-mêmes le caractère neutre ou » hostile, mais prennent toujours celui dont se trouve revêtu leur propriétaire ¹ ». Ce point de vue caractéristique de la jurisprudence française s'oppose au point de vue anglo-américain d'après lequel les marchandises peuvent avoir en certains cas un caractère ennemi indépendamment du caractère national de leur propriétaire, tel que le détermine son domicile ; par exemple, d'après leur origine. Les produits du sol ennemi ont été considérés comme ennemis par le juge des prises Sir W. Scott dans plusieurs affaires, comme celle de la « Vrow Anna Catharina », et par la Cour Suprême des Etats-Unis pendant la guerre de 1812-1814 dans l'affaire Bentzon ². Dans la pratique française, constante sur ce point que les marchandises ne peuvent avoir de caractère ennemi indépendamment de celui de leur propriétaire, une exception doit être signalée : pendant la guerre de la succession d'Espagne l'édit de 1704 déclarait de bonne prise « les marchandises du crû ou de la fabrique » de l'ennemi ³. Pendant la guerre de la succession d'Autriche le règlement du 21 octobre 1744 ⁴ confirma cette disposition, qu'une décision du Conseil des Prises du 3 ventôse an IX ⁵ considère comme ayant été abrogée par l'arti-

1. — Cf. M. DE BOECK, *Op. cit.*, p. 160.

2. — M. DE BOECK, *ibid.*, p. 205.

3. — M. DE BOECK, *ibid.*, p. 46.

4. — M. DE BOECK, *ibid.*, p. 51.

5. — M. DE BOECK, *ibid.*, p. 58.

de 1^{er} du règlement du 26 juillet 1778. Les termes de l'édit de 1704 semblent se retrouver dans le premier paragraphe de l'article 2 du Décret du 13 mars 1915 ; le texte intéresse en effet les produits du sol allemand et tous les articles de fabrication allemande. Nous retrouvons « le crû et la fabrication de l'ennemi ». Mais ces marchandises ne vont plus être considérées comme ennemies ; bien au contraire elles seront traitées plus favorablement que les marchandises de propriété allemande, comme nous le verrons au chapitre de la sanction. Le crû et la fabrication allemande ne sont invoqués par l'article 2, paragraphe 1^{er} du Décret que dans le sens d'une provenance allemande, et non pas au sens de l'édit de 1704, ou de la pratique anglo-américaine. Les articles « fabriqués en Allemagne » sans être de fabrication allemande, suivent par addition expresse du texte, le même sort.

Après ce premier cas de provenance, l'origine des produits du sol ou des articles fabriqués, le texte de l'article 2 en fixe un second, le fait de l'expédition du territoire allemand, — ou du territoire occupé par les forces armées allemandes que l'article 1^{er} « in fine » assimile au territoire allemand. — L'expression est aussi compréhensive au point de vue de la détermination des marchandises visées « tous » les articles et marchandises de quelque nature que ce » soit », que large dans sa détermination du lieu d'expédition susceptible d'établir la provenance allemande : seront considérés comme marchandises venant d'Allemagne tous les articles « dont le lieu d'expédition directe, ou par voie » de transit, est en territoire allemand ». Même de port neutre à port neutre, toute marchandise expédiée en premier lieu d'un point du territoire allemand, ou du territoire occupé par les forces armées allemandes, peut être arrêtée.

Le second paragraphe de l'article 2 apporte une limitation importante à cette disposition générale. « Toutefois, la présente disposition ne s'appliquera pas aux marchandises » qu'un national d'un pays neutre justifiera avoir fait » entrer de bonne foi en pays neutre avant la promulgation » du présent décret et dont il justifiera avoir la propriété » régulière et de bonne foi antérieurement à la dite promulgation. » Cette exception ne fait que préciser un cas où la disposition générale ne peut recevoir d'application, puisqu'il y manque à la fois le fait de la provenance allemande par expédition d'un lieu du territoire allemand, et le fait de la propriété par un national allemand, au moment de la promulgation du Décret.

c) *Destination.*

L'article 3 définit le troisième cas d'arrêt, la destination à l'Allemagne, par une interprétation de l'expédition aussi large qu'en matière de provenance. De même qu'il faut arrêter toute marchandise dont le premier lieu d'expédition est en territoire allemand, de même il faut arrêter toute marchandise destinée en dernier lieu à un point du territoire allemand « Seront considérés comme marchandises » expédiées sur l'Allemagne tous articles et marchandises » de quelque nature que ce soit expédiés directement ou » par voie de transit sur l'Allemagne, lorsque les documents » qui accompagnent lesdits articles ou marchandises ne » fournissent pas la preuve d'une destination finale et sincère en pays neutre ». L'abus de la théorie de la « continuité prospective », selon l'expression de Sir Travers Twiss¹, est ici flagrant : la destination à l'Allemagne est présumée,

1. — Cité par M. DE BORCK, Op. cit., p. 688.

alors qu'il s'agit d'un voyage « possible » à travers le territoire d'un Etat neutre, et, selon le renversement traditionnel en matière de capture, la charge de la preuve ne revient pas au capteur. Il serait superflu d'insister sur le caractère exorbitant de cette interversion de la marche de la preuve, particulièrement marqué dans cette matière. Une présomption générale de destination à l'Allemagne frappe les marchandises arrêtées ; elles ne peuvent en être déchargées que si la preuve est faite de leur destination finale et sincère en pays neutre par les documents qui les accompagnent.

L'exercice d'un contrôle aussi nouveau, aux conséquences aussi rigoureuses pour les neutres, semblerait exiger au moins du belligérant qu'il fasse la preuve de la destination finale de telle marchandise au territoire allemand. Mais cette preuve serait difficile pour ne pas dire impossible à faire en mer, puisqu'elle devrait précéder l'arrêt. Or qu'il s'agisse de la généralité si compréhensive des articles visés, ou de la largeur d'application de la fiction du voyage continu, tous ces caractères s'expliquent par le but poursuivi : il s'agit essentiellement de couper le commerce de l'Allemagne avec le dehors. Le fait singulier, inédit, de la mesure prise de consister dans un « arrêt » de marchandises est très significatif ; les croiseurs alliés « arrêteront » toutes marchandises de propriété, de provenance ou de destination allemande. Il va de soi, pour l'efficacité de cet arrêt fait en mer au cours d'une croisière, que la présomption de propriété, de provenance ou de destination allemande doit être aussi large que possible.

Nous voici ainsi parvenus avec l'analyse des trois premiers articles du Décret, et les considérations générales qui

l'ont précédée, à une sorte de point culminant de l'aspect arbitraire de cette mesure. Mais déjà à maintes reprises nous avons éprouvé quelque gêne d'expression : ainsi au moment d'écrire que la charge de la preuve revient, par le renversement traditionnel, au « capturé ». Il aurait fallu écrire à l' « arrêté », terme nouveau dans le droit. Parce que la situation est nouvelle, comme ce terme d' « arrêt » lui-même ; et cette nouveauté, si elle se révèle déjà par ce fait inédit de l'arrêt en mer par le croiseur, éclate davantage dans la sanction.

SANCTION.

L'article 4 du Décret établit la sanction. « Les navires » neutres à bord desquels seront trouvées les marchandises » visées à l'article 1^{er} seront déroutés sur un port français » et allié. » Les marchandises amenées dans un port français sont débarquées, le navire laissé libre. Quel va être le sort des marchandises ainsi débarquées ?

La sanction ne sera pas la sanction de la contrebande, c'est-à-dire la saisie, puisque le Décret ne vise aucunement le cas de contrebande. Elle ne sera pas davantage celle du blocus, malgré la fausse apparence d'un blocus généralisé ; il n'y aura pas confiscation du navire, ni de la cargaison. C'est ici que se marque l'originalité de la situation. La Note remise le 1^{er} mars 1915 aux puissances neutres par les représentants des Gouvernements français et anglais, et qui annonçait la mesure générale qui allait être prise, déclarait dans sa conclusion : « ...Le Gouvernement français et le » Gouvernement britannique se considèrent comme libres » d'arrêter et de conduire dans leurs ports les navires portant » tant des marchandises présumées de destination, proprié-

» té ou provenance ennemies. *Ces navires et cargaisons ne*
» *seront point confisqués*, à moins qu'ils ne soient sujets
» à être condamnés pour d'autres motifs ¹ ». Le même jour
M. Asquith renouvelait cette assurance à la Chambre des
Communes : « Les Alliés n'ont aucune intention de confis-
» quer de tels vaisseaux ou cargaisons ² » et annonçait que
les navires conduits dans les ports des Alliés seraient libérés
après arrêt ou mise sous séquestre des marchandises juste-
ment arrêtées. L'article 4 du Décret du 13 mars précise la
question en trois paragraphes, pour les trois cas de la pro-
priété, de la provenance, et de la destination allemande.

« Les marchandises qui auront été reconnues apparte-
» nant à des sujets allemands seront mises sous séquestre
» ou vendues, pour le prix en être déposé à la Caisse des
» Dépôts et Consignations jusqu'à la signature de la paix
» pour le compte de qui de droit. » Ainsi la propriété privée
ennemie n'est pas soumise à la capture.

Dans l'examen général du Décret nous avons constaté
qu'il « méconnaît » le second des principes de la Déclaration
du 16 avril 1856 : le pavillon neutre couvre la marchandise
ennemie, à l'exception de la contrebande de guerre. C'est à
dessein que nous n'avons pas employé le terme de « viola-
tion » ; il n'y a violation que contre l'esprit même d'une
règle. Or l'esprit du principe de la Déclaration de Paris, en
conséquence de la pratique traditionnelle qu'il a justement
pour raison d'interdire, est la prohibition de la capture de
la propriété ennemie sous pavillon neutre. La question ne
saurait être douteuse, car la propriété ennemie n'a connu

1. — Cf. M. PERRINJAQUET : Article cité, p. 216, en note.

2. — Cf. M. PERRINJAQUET : Article cité, p. 218, en note.

dans l'histoire d'autre sort que la capture, et c'est le résultat essentiel de la Déclaration de Paris que de l'en avoir affranchie, au moins sous le pavillon neutre. La clause du Décret du 13 mars ne « viole » donc pas la Déclaration de Paris, puisqu'elle n'ordonne que la mise sous séquestre des marchandises appartenant à des sujets allemands. Il y a plus ici qu'une querelle de mots ; et si nous avons dû plus haut parler d'une « méconnaissance » de la règle de la Déclaration de 1856, pour traduire l'apparence générale du Décret en face de l'état du droit, nous nous réservions d'établir qu'il n'y avait pas violation caractérisée. Première constatation qui contribuera pour ainsi dire à la réhabilitation du Décret devant le droit. Si on peut qualifier la mise sous séquestre de « confiscation provisoire », les mots ne doivent pas créer d'équivoque ; le séquestre ne peut se ramener à la capture. Les marchandises ne sont détenues que pour le temps de la guerre, et, si les circonstances en exigent la vente, le prix en est consigné jusqu'à la signature de la paix. En tout cas, si le propriétaire allemand subit un dommage certain, il n'est pas dépossédé. Cette sanction particulière est de la plus haute importance pour une juste appréciation du Décret.

Le paragraphe 2 de l'article 4 fixe la sanction pour les marchandises de provenance allemande ; désormais, la propriété ennemie étant visée par ailleurs, il ne s'agit plus que de propriété neutre : « Les marchandises appartenant à des » neutres et venant d'Allemagne seront laissées à la disposition des propriétaires neutres pour être renvoyées à leur port de départ dans un délai qui sera fixé. Passé ce délai, les dites marchandises seront sujettes à réquisition ou vendues pour le compte et aux frais et risques des propriétaires ».

Le paragraphe 3 de l'article 4 applique le même régime aux marchandises destinées à l'Allemagne. En somme, les marchandises appartenant à des neutres et de provenance ou de destination allemande, la provenance et la destination étant définies par les articles 2 et 3, sont traitées moins rigoureusement que les marchandises appartenant à des sujets allemands : elles ne sont pas mises sous séquestre, mais laissées à la disposition des propriétaires pour être renvoyées à leur port de départ, ou, pour les marchandises destinées à l'Allemagne, dirigées « sur tel autre port français, allié, ou neutre qui sera autorisé », c'est-à-dire sur un port tel qu'il n'y ait pas lieu de craindre une réexpédition vers le territoire allemand. La prohibition du transport de marchandises venant d'Allemagne ou se dirigeant sur l'Allemagne est assurée par ce fait matériel de leur renvoi au port de départ, sanction exactement suffisante. Il est vrai que cette interdiction de commerce, qui constitue déjà une atteinte grave à la liberté des neutres, s'aggrave encore dans le cas de l'expiration du délai fixé pour le renvoi des marchandises à leur port de départ. Passé ce délai, les marchandises de provenance ou de destination allemande seront sujettes à réquisition ou vendues pour le compte et aux frais et risques des propriétaires. Dans ce cas il y a comme une sanction pour la négligence des propriétaires, sanction sans doute difficilement acceptable si on considère l'arbitraire de l'arrêt de marchandises lui-même, mais qui a sa raison d'être si on prend cet arrêt comme un fait acquis. Il va de soi que la réquisition, selon le droit commun, comporte indemnité.

L'article 5 prévoit par autorisation du Ministre de la Marine une exception à la mesure générale de l'arrêt en faveur de cargaisons déterminées ou de certaines catégories spé-

ciales de marchandises à destination ou en provenance d'un pays neutre déterminé.

L'article 6 stipule expressément que « le présent décret » ne porte pas atteinte aux dispositions édictées au regard » des marchandises déclarées contrebande de guerre absolue ou conditionnelle ». Cette précision place le Décret sur un terrain propre, en dehors de la matière de la contrebande. S'il est vrai, comme le remarque M. Perrinjaquet¹, « qu'au point de vue pratique la France et l'Angleterre ont » ôté tout intérêt sérieux aux discussions sur la contrebande de guerre, en proclamant l'interdiction de commerce avec les pays ennemis », il n'en faut pas moins insister sur la spécialité de la sanction, qui distingue à l'avantage des neutres la matière de l'arrêt de marchandises de celle de la contrebande.

JURIDICTION DU CONSEIL DES PRISES.

L'article 7 enfin défère au Conseil des Prises « la question » de savoir si la marchandise déroutée est une marchandise appartenant à des sujets allemands ou venant d'Allemagne ou expédiée sur l'Allemagne », c'est-à-dire la charge d'établir la légitimité ou l'illégitimité de l'arrêt pratiqué par le croiseur. La procédure est aussi rapide que possible, pour tâcher de réduire au minimum les dommages causés par l'arrêt : dans « les deux jours » de l'arrivée du navire dérouté le service des prises du port intéressé envoie sous couvert du service de la marine les papiers de bord et autres documents justifiant le déroutement au Commis-

1. — M. PERRINJAQUET : Article cité, p. 231.

saire du gouvernement près du Conseil des Prises, qui en saisit « d'urgence » le Président du Conseil. Le Président convoque le Conseil, qui statue sur pièces « dans la huitaine » de l'enregistrement du dossier au Conseil. La rapidité inaccoutumée de ces délais est significative. Mais elle ne doit pas tourner aux dépens de la justice, et elle est écartée dans certains cas : « Nonobstant le dit délai, il ap-
 » partendra toujours au Conseil d'ordonner les mesures qui
 » lui paraîtraient nécessaires et d'accorder s'il y a lieu aux
 » parties qui le demanderaient le délai suffisant pour faire
 » valoir leurs droits », stipule le paragraphe 2 de l'article 7.

Si la matière est nouvelle dans la jurisprudence du Conseil des Prises, il n'est pas sans intérêt d'en comparer la procédure avec la procédure traditionnelle. Tout d'abord, comme pour la capture de la propriété ennemie, la marche de la preuve est intervertie au profit du belligérant : il revient au propriétaire des marchandises arrêtées de prouver sa nationalité neutre, ou, s'il est neutre, la provenance ou la destination innocente de ses marchandises. En second lieu, qu'advient-il de l'administration de la preuve ? La jurisprudence anglo-américaine en matière de prises, constamment caractérisée par le traitement le plus rigoureux pour les neutres, refuse au capturé tout recours à d'autres moyens de preuve que les papiers du bord. La jurisprudence française, plus libérale, exige que la preuve de la propriété des marchandises soit faite par les pièces du bord, mais admet que la preuve de la nationalité du propriétaire, qui est le facteur déterminant, soit faite par tous les moyens de droit. Le Conseil des Prises a même fréquemment accordé un délai au réclamant pour qu'il puisse justifier de sa nationalité neutre ; ainsi pendant la guerre de 1870-71

dans les affaires le « Nicolaüs », le « Thalia », le « Laura-Louise »¹.

Conformément à la pratique française, le Décret du 13 mars 1915 en matière d'arrêt de marchandises adopte le système d'administration de preuve le plus large. Après avoir reconnu les éléments de la preuve dans les papiers de bord et autres documents accompagnant les marchandises arrêtées, il laisse au Conseil des Prises la faculté de prendre les mesures et d'accorder aux parties les délais nécessaires à leur justification. Et nous verrons que le Conseil dans sa jurisprudence a largement usé de cette faculté.

Telles sont les dispositions essentielles du Décret du 13 mars 1915. L'arrêt de marchandises de propriété, de provenance ou de destination allemande constitue une atteinte grave à la liberté des neutres, en dehors des raisons traditionnellement admises. Le régime du Décret apparaît comme une régression complète sur le terrain si chèrement conquis du droit des neutres. Cependant la spécialité de la matière, l'inédit de la sanction, donnent déjà à ce régime un caractère particulier. S'il a pour raison la volonté de couper le commerce des neutres avec l'ennemi, il n'aboutit en aucun cas, même lorsqu'elles sont de propriété ennemie, à la capture des marchandises. Il se limite à une prohibition effective de transport par mer, au simple empêchement matériel du passage. Toutefois le dommage ainsi causé aux intérêts des neutres, même atténué autant que possible, constitue un grief suffisamment grave pour qu'il soit nécessaire d'invoquer enfin à la décharge du Décret, non plus une excuse de fait, mais sa justification de droit.

1. — M. DE BORCK, *Op. cit.*, p. 146.

CHAPITRE III

LE DÉCRET DU 13 MARS 1915 MESURE DE REPRÉSAILLES

I

LA GUERRE SOUS-MARINE ALLEMANDE.

Le Décret du 13 mars 1915 se justifie au point de vue du droit comme mesure de représailles. C'est d'ailleurs sous cet aspect qu'il a été présenté expressément par les Gouvernements français et anglais. Le moment est venu de le replacer dans les circonstances mêmes qui l'ont motivé et qui en rendent compte.

La Note allemande publiée le 6 février 1915 et adressée dès le 4 février aux puissances neutres interdisait à la navigation une « zone de guerre » entourant les Iles Britanniques. « L'Allemagne déclare zone de guerre toutes les eaux » entourant la Grande-Bretagne et l'Irlande, y compris » toute la Manche. Elle commencera donc le 18 février 1915 » à agir dans ce sens contre la navigation ennemie.¹ » La sanction de ce blocus fictif, que la Note-Memorandum ne déclare pas ouvertement, et dont l'exercice est confié aux croiseurs sous-marins, consistera dans la destruction sommaire des navires qui y contreviendront. « Elle (l'Allema-

1. — M. PERRINJAQUET : Article cité, p. 483, en note.

» gne) s'efforcera de détruire tout navire ennemi qui sera
» trouvé dans cette zone de guerre...». Mais la suite du texte
va plus loin que cette sanction encore sans exemple : «...sans
» qu'il lui soit toujours possible d'éviter le danger qui
» menacera ainsi les personnes et les navires neutres, et
» elle prévient donc de ne pas se fier à l'avenir à la sécurité
» des équipages, passagers et marchandises des navires
» en question. »

Il est à peine besoin, surtout après le sévère examen que nous avons fait plus haut du Décret du 13 mars au point de vue du droit, de souligner l'illégitimité d'une mesure qui établit un blocus fictif généralisé en dehors de toutes les règles du droit international, et une sanction d'une rigueur sans exemple, contre les neutres aussi bien que contre l'ennemi. « La doctrine allemande méconnaissait d'une façon complète la règle traditionnelle et fondamentale de la liberté des mers et tous les principes du droit maritime international en édictant une interdiction de commerce pure et simple avec l'Angleterre et une partie de la France, interdiction sanctionnée par des destructions sommaires et contraires à toutes les lois de l'humanité¹. »

L'Allemagne n'avait pas attendu la date du 18 février, fixée comme point de départ de l'application de la Note du 4 février, pour détruire par ses sous-marins, sans avis préalable, des navires de commerce français et anglais : ainsi le paquebot « Amiral-Ganteaume », torpillé le 26 octobre 1914, les vapeurs anglais « Taku-Maru » et « Icaria », torpillés le 30 janvier 1915. Depuis la proclamation du blocus fictif des Iles Britanniques, en dehors des navires anglais — 22 du 18 février au 17 mars, d'après la statistique

1. — M. PERRINJAQUET : Article cité, p. 191.

officielle britannique, et 54 victimes — et français, quelques bâtiments neutres furent l'objet de la destruction sommaire annoncée par le Memorandum : M. Perrinjaquet cite dans son article, d'après le journal des *Débats*, le « Beldrige », le « Regin », norvégiens, le « Hanna », suédois, le « Kattwijk », hollandais, le « Harplice », qui battait pavillon de la Commission américaine de secours à la Belgique, tous du 21 février au 17 avril ¹.

Les questions de droit qui intéressent la matière en dehors de celle du blocus fictif institué par la déclaration allemande sont celle des « zones de guerre » et celle de la destruction des prises :

Avant 1914 on entendait par « zone de guerre », selon la définition donnée par la Délégation allemande à la deuxième Conférence de la Paix à l'occasion de la discussion sur la pose des mines sous-marines, « l'espace de mer sur lequel se fait ou vient de se faire une opération de guerre, ou sur lequel pareille opération pourra avoir lieu par suite de la présence ou de l'approche des forces navales des deux belligérants » ². La Délégation allemande définissait ainsi, selon sa propre expression, « le théâtre de la guerre », et l'expression traduisait bien la limitation de la scène au domaine d'action des forces navales actuellement engagées.

Cette conception de la zone de guerre était communément admise, et précisée notamment par l'article 50 du « Manuel des lois de la Guerre Maritime » élaboré par l'Institut de droit international dans sa session d'Oxford en 1913 ³ « Alors qu'il n'aurait pas le droit de les saisir ou de les

1. — Cf. M. PERRINJAQUET : Article cité, p. 207.

2. — DESPAGNET - DE BOECK, Op. cit., p. 960.

3. — *Manuel des lois de la guerre maritime*, Gand 1913, p. 45.

» capturer, un belligérant peut, même en haute mer, défendre aux navires de l'ennemi d'entrer dans la zone correspondante à la sphère d'action actuelle de ses opérations ». Le droit d'interdire l'accès de la zone de guerre ainsi définie visait dans l'espèce le cas de communications radiotélégraphiques avec l'ennemi.

La notion de « zone de guerre » devait au cours des hostilités prendre un sens nouveau, et une extension telle que le principe de la liberté des mers allait paraître compromis. D'un côté l'Angleterre, par une proclamation du 3 novembre 1914, déclarait zone de guerre la majeure partie de la mer du Nord ; de l'autre l'Allemagne, par sa Note-Memorandum du 6 février 1915, déclarait zone de guerre toutes les eaux entourant la Grande-Bretagne et l'Irlande, ainsi que la Manche. D'ailleurs, tandis que l'Angleterre se bornait à signaler aux neutres le danger des mines sous-marines immergées dans la zone, et assurait par ses pilotes la sécurité de certains passages, l'Allemagne annonçait la destruction par ses sous-marins de tout navire rencontré dans la zone déterminée ; différence d'attitudes qui mérite d'être immédiatement relevée.

La question se posait donc en droit international de savoir si les belligérants pouvaient établir des zones de guerre en haute mer, et, dans l'affirmative, quelles étaient les règles applicables à la matière. Cette question fut discutée par la Société américaine de droit international dans sa dixième assemblée annuelle (séance du 28 avril 1916). Les deux rapporteurs, M. Francis Newton Thorpe, professeur de science politique et de droit constitutionnel à l'Université de Pittsburg, et M. Ames S. Hershey, professeur de science politique et de droit international à l'Université d'Indiana, conclurent, le premier que l'établissement des zones de guerre

est légitime en droit international si l'opinion mondiale le tolère comme favorisant le bien-être général, le second que la déclaration de zones de guerre doit être interdite, ou du moins que ces zones doivent être limitées selon une réglementation établie par une ligue de grandes puissances maritimes capable de faire au besoin respecter ses décisions.¹ Au cours de la discussion de la question, tandis que le Professeur Philipp Marshall Brown allait jusqu'à rejoindre l'opinion de M. Niemeyer, professeur de droit international à l'Université de Kiel, dans sa négation du droit des neutres, le Président Harry Pratt Judson et M. Edward C. Eliot affirmèrent hautement l'existence de ce droit et condamnèrent la notion des zones de guerre.

Le premier rapporteur M. Francis Newton Thorpe lui-même, dans une argumentation qui ne faisait guère prévoir la conclusion à laquelle il s'arrêterait, avait fait le procès de la guerre sous-marine allemande, et déclaré que l'établissement de la zone de guerre remettait en question toute la matière du droit international, blocus, neutralité, droit au commerce, et notamment la question de la haute mer. La liberté des mers disparaîtrait en temps de guerre, et avec elle la souveraineté des neutres ; l'extension indéfinie de la zone de guerre menacerait toute l'étendue des mers jusqu'aux eaux territoriales.

Malgré la diversité des conclusions, cette discussion mettait en lumière l'incompatibilité du droit de la neutralité avec la prétention par un belligérant d'établir une zone de guerre au sens du Memorandum allemand, si différent du sens que donnait au « théâtre de la guerre » la Délégation

1. — Proceedings of « The American Society of international law at the tenth annual meeting held at Washington », D. C. april 27-29 1916, BYRON S. ADAMS PRINTER, Washington, D. C. 1916; p. 71-92.

allemande à la deuxième Conférence de la Paix. C'est à ce sens primitif qu'il faut revenir comme à une solution moyenne entre l'affirmation arbitraire du droit des belligérants et l'affirmation irréductible du droit des neutres ; le Professeur Arthur James Andrew, dans la discussion précitée, admettait la légitimité d'une certaine zone de guerre d'où tout navire pourrait être écarté en raison d'opérations navales actuelles ou imminentes ¹.

Il faut admettre également, avec l'article 50 du Manuel d'Oxford, déjà cité, que le belligérant puisse « défendre aux navires de l'ennemi d'entrer dans la zone » correspondant à la sphère d'action actuelle de ses opérations » et leur « interdire dans cette zone certains actes » susceptibles de nuire à son action, notamment certains « actes de communication, comme, par exemple, la télégraphie sans fil ». Le Manuel ne traite que des rapports des belligérants entre eux, mais l'interdiction pourrait être appliquée aux navires de commerce neutres.

Il importe de bien marquer la différence entre cette notion légitime de la zone de guerre, définie par la réalité de faits de guerre actuels ou imminents entre les forces navales ennemies, et dont l'accès peut être aussi légitimement interdit que celui de la zone des armées dans la guerre terrestre, et la notion illégitime d'une zone de guerre qui condamne une vaste étendue de mer pour suspendre la libre navigation du commerce neutre.

Plus caractéristique encore est la différence des sanctions. Le Manuel d'Oxford autorise le refoulement même par la force du navire hors de la zone interdite et, dans le cas de communications radiotélégraphiques, le séquestre de

1. — « Proceedings... », p. 99-100.

ses appareils, tandis que le Memorandum Allemand sanctionne par la destruction sans avis préalable l'interdiction qu'il établit. C'est à l'examen de cette sanction exorbitante que nous allons nous attacher maintenant.

L'expression même de « destruction des prises » prouve que la question ne se pose traditionnellement que pour les « prises », c'est-à-dire pour les navires capturés. Pour apprécier au point de vue du droit la mesure prise par l'Allemagne le 6 février 1915, il n'est pas inutile de retracer rapidement l'état de la question.

En règle générale la prise doit être amenée dans l'un des ports du capteur ; exceptionnellement elle peut être détruite. Sur ce point les pratiques et les règlements nationaux varient. Au cours de la guerre de 1812-1814 les Etats-Unis d'Amérique détruisirent systématiquement les navires anglais ; les instructions aux commandants d'escadres étaient formelles en ce sens, au point de renverser l'état de choses normal, et de faire de la conservation de la prise l'exception : « détruire toutes leurs prises, à moins de cas » extraordinaires autorisant manifestement une exception.¹ » Les corsaires des Etats du Sud agirent de même au cours de la Guerre de Sécession. Les Etats-Unis ont été la seule puissance à ériger en système un principe aussi abusif. La jurisprudence anglaise n'autorise la destruction de la prise qu'au cas de nécessité, quand la mission militaire du croiseur ne lui permet pas de conduire dans un port le navire capturé. L'Ordonnance française de la Marine de 1681 interdisait « sous peine de la vie » de couler les prises, et l'article 19 n'autorisait que dans des cas de néces-

1. — M. DE BOECK, *Op. cit.*, p. 291.

sité absolue la destruction du bâtiment, après en avoir retiré « tous les prisonniers ¹ ». Cette destruction n'était d'ailleurs permise que pour les navires ennemis, jamais pour les navires neutres.

Si les règlements nationaux s'accordaient en général à limiter strictement la destruction des prises au cas de nécessité, c'était, en dehors de la perte grave causée, pour cette raison de droit que la capture pour être légitime doit être validée par le tribunal des prises, et que, la sanction normale de la saisie ne pouvant être appliquée qu'après jugement, la sanction extraordinaire que constitue la destruction ne peut à plus forte raison précéder ce jugement. Ce point mérite qu'on y insiste ; il n'est autre que la garantie de droit commun contre l'arbitraire. De là l'extrême importance de la détermination des cas exceptionnels où le pouvoir exorbitant de détruire sera reconnu au capteur. Les auteurs diffèrent sur la question. Pour nous, nous pouvons considérer ici encore la Déclaration de Londres comme ayant dit le droit, car il s'était agi à la Conférence « moins de légiférer que de constater le droit existant ² ». La Déclaration ne traite que des navires neutres, c'est-à-dire du cas extrême. L'article 48 en interdit la destruction ; l'article 49 autorise la destruction dans deux cas exceptionnels : si l'observation de la règle générale mettait en danger le croiseur ; si elle compromettait le succès des opérations dans lesquelles il est actuellement engagé. L'article 50 décide qu'au cas de destruction de la prise « les personnes qui se trouvent à bord devront être mises en sûreté, et tous les » papiers de bord et autres pièces que les intéressés esti-

1. — Cité par M. DE BOECK, *Op. cit.*, p. 292.

2. — DESPAGNET - DE BOECK, *Op. cit.*, p. 444.

» meront utiles pour le jugement sur la validité de la capture devront être transbordées sur le bâtiment de guerre.»

Ainsi le droit de détruire les prises est limité au cas exceptionnel de danger pour le croiseur, ou pour le succès des opérations militaires auxquelles il prend une part actuelle. La nécessité est aussi restreinte que possible ; d'autre part la sécurité des personnes doit être assurée en tout cas, et les documents doivent être sauvés qui permettront au tribunal des prises de valider ou d'infirmer la capture, assurant ainsi l'exercice de la justice. L'état de droit se caractérise par l'esprit de justice, et d'humanité.

Or la mesure générale édictée par la Note allemande du 6 février 1915 viole manifestement cet état de droit en décidant la destruction sommaire de tous navires rencontrés dans la « zone de guerre ». La distinction faite par le texte entre les bâtiments ennemis, qui seraient seuls visés, et les bâtiments neutres s'efface de ce fait que les commandants des sous-marins allemands peuvent torpiller sans avis préalable, sans examen des papiers de bord, donc sans établir le caractère neutre ou ennemi du navire. Destruction sommaire en dehors de tout cas de nécessité, au sens du droit ; disparition des papiers de bord qui pourraient seuls permettre l'exercice de la juridiction des prises ; naufrage des équipages et des passagers : tels sont les traits de la décision allemande.

La Note-Memorandum du Gouvernement français aux neutres après les premiers torpillages de la Manche, au début de février 1915, et sur le vu des rapports officiels relatifs au naufrage de l'« Amiral-Ganteaume » avait déjà flétri les procédés de la marine allemande : « L'attaque » du navire français et de ses passagers a été accomplie

» par le bâtiment de la marine impériale allemande : 1°
» sans oser montrer ses couleurs ; 2° sans visite, arrêt, ou
» semonce ; 3° sur un navire de commerce sans défense,
» chargé de femmes, d'enfants et de vieillards ; 4° sans
» aucune utilité militaire, stratégique ou navale, et sans
» autre résultat possible que le meurtre d'individus inof-
» fensifs et la destruction d'un navire de commerce en
» dehors de toute capture et de toute possibilité ultérieure
» de procédure et de jugement de prise. Si, en dehors d'une
» loi écrite, c'est un principe acquis du droit des gens ma-
» ritime que les navires de commerce ennemis sont sujets
» à capture, s'il est admis que les navires de commerce
» ennemis capturés peuvent être détruits sous la condition
» d'en mettre en sécurité l'équipage, les passagers et les
» papiers de bord, et sous réserve de la décision ultérieure
» d'une Cour de Prises, jamais ...aucune marine n'avait
» souillé son pavillon d'un crime semblable.¹ »

Cette condamnation de la guerre sous-marine allemande
était en même temps renouvelée par un communiqué offi-
ciel du Foreign Office : « ...Ce n'est rien moins qu'un acte
» de piraterie de haute mer que de détruire un vaisseau,
» un équipage non combattant et une cargaison, comme
» l'Allemagne a manifesté l'intention de le faire.² »

Mais les puissances neutres, et au premier rang les Etats-
Unis, ne pouvaient laisser passer sans protestation la menace
de la Note allemande du 6 février 1915. La Note adressée
par les Etats-Unis à l'Allemagne le 13 février se refuse à
reconnaître un blocus dans l'établissement illicite de la
« zone de guerre » et déclare que la destruction sommaire,

1. — Cf. M. PERRINJAQUET : Article cité, p. 180, en note.

2. — Cf. M. PERRINJAQUET : Article cité, p. 181, en note.

sans examen, de tout navire pénétrant dans une zone déterminée de la haute mer « constituerait un cas... imprévu et sans précédent dans les guerres navales ¹ ». Si, d'ailleurs, telle était pourtant l'intention du Gouvernement allemand, si des navires américains étaient détruits, ou si des citoyens américains périssaient en haute mer, cette « violation du droit des neutres » compromettrait gravement les bonnes relations entre les Etats-Unis et l'Allemagne.

L'Italie et la Hollande ont également protesté ; la Note hollandaise rappelle que « l'examen du navire avant la » saisie, la destruction, est un devoir auquel le belligérant » ne peut se soustraire ² ».

L'opinion était donc unanime à réprouver la décision annoncée par la Note allemande du 6 février 1915. Mais le procès le plus décisif en a été fait par la Note franco-anglaise adressée le 1^{er} mars 1915 aux puissances neutres, et où il faut en dernier lieu, après ce rapide aperçu des circonstances, chercher la justification juridique du Décret du 13 mars. C'est en effet pour répondre à cette menace et à ce mépris sans exemple de tout droit que les Alliés ont décidé conjointement de recourir à des représailles.

1. — Cf. M. PERRINJAQUET : Article cité, p. 193, en note.

2. — Cf. M. PERRINJAQUET : Article cité, p. 197, en note.

II

LE DÉCRET ET LE DROIT DE REPRÉSAILLES.

NOTE FRANCO-ANGLAISE DU 1^{er} MARS 1915 AUX PUISSANCES
NEUTRES ET DÉCLARATIONS OFFICIELLES.

La Note franco-anglaise du 1^{er} mars 1915 fait une critique serrée de la guerre sous-marine allemande au point de vue du droit. Elle établit en premier lieu la généralité de la décision, qui menace en fait les navires neutres comme les navires ennemis. « L'Allemagne a déclaré que la Manche, les côtes Nord et Ouest de la France, ainsi que les eaux entourant les Iles Britanniques, sont zone de guerre, et elle a officiellement notifié que tous les navires ennemis rencontrés dans cette zone seront détruits, et que les navires neutres pourront y être en danger. C'est là, en réalité, une prétention de torpiller à vue, sans égard pour la sécurité des équipages et des passagers, tout navire marchant sous tout pavillon.¹ » — En second lieu, la Note précise l'état du droit en matière de prise : « Le droit des gens et la coutume des nations, en ce qui concerne les attaques contre le commerce, ont toujours présumé que le premier devoir du capteur d'un navire marchand est de l'amener devant une Cour de prises où il puisse être jugé, où la régularité de la capture puisse être appréciée, et où les neutres puissent recouvrer les cargaisons. Couler une prise est, en somme, même un acte contestable, auquel on peut avoir recours seulement dans des circons-

1. — Cf. M. PERRINJAQUET : Article cité, p. 215, en note.

» tances extraordinaires, et après que des dispositions ont
» été prises pour assurer la sécurité de tout l'équipage et
» des passagers (s'il y a des passagers à bord). » — Puis
vient l'énumération des obligations du capteur en droit, et
en humanité : « La responsabilité d'avoir à distinguer entre
» les navires neutres et les navires ennemis, ainsi qu'entre
» la cargaison neutre et la cargaison ennemie, incombe na-
» nifestement au bâtiment qui attaque, et dont c'est le de-
» voir de vérifier le statut et le caractère du navire et de la
» cargaison, ainsi que de mettre en sûreté tous les papiers,
» avant de le couler ou même de le capturer. De même,
» le devoir d'humanité consistant à assurer la sécurité des
» équipages des navires marchands, qu'ils soient neutres
» ou ennemis, est une obligation pour tout belligérant. » —
Après avoir ainsi établi la base sur laquelle « toutes les
» discussions antérieures sur le droit tendant à réglemen-
» ter la conduite de la guerre sur mer ont procédé », le
texte affirme la violation de cet état de droit par la guerre
sous-marine en termes analytiques et précis : « Aussi
» bien un sous-marin allemand est incapable de remplir
» aucune de ces obligations. Il n'exerce aucun pouvoir local
» sur les eaux dans lesquelles il opère. Il ne conduit pas
» ses captures dans le ressort d'une Cour des Prises. Il ne
» porte aucun équipage de prise qu'il puisse mettre à bord
» d'une prise. Il n'emploie aucun moyen efficace de distin-
» guer entre un navire neutre et un navire ennemi. Il ne
» reçoit pas à son bord, pour en assurer la sécurité, l'équi-
» page et les passagers du navire qu'il coule. Ses méthodes
» de guerre sont en conséquence entièrement en dehors de
» l'observation de tous les textes internationaux réglemen-
» tant les opérations contre le commerce en temps de guer-
» re. La déclaration allemande substitue à la capture ré-

» glementée la destruction aveugle. » — Enfin la Note franco-anglaise touche au cœur de la question, c'est-à-dire à la raison de la déclaration allemande : « L'Allemagne » adopte ces méthodes contre des commerçants pacifiques » et des équipages non combattants dans le but avoué » d'empêcher des marchandises de toute nature (y compris » les provisions pour l'alimentation de la population civile) de pénétrer dans les Iles Britanniques et la France » septentrionale ou d'en sortir. *Ses adversaires sont en » conséquence contraints de recourir à des mesures de » représailles en vue d'empêcher par réciprocité les marchandises de toute nature de pénétrer en Allemagne ou » d'en sortir. Toutefois, ces mesures seront exécutées par » les Gouvernements français et britannique sans risques » pour les navires ni pour la vie des neutres et des non-combattants et en stricte conformité avec les principes de » l'humanité.* » Suit l'exposé de la décision prise de l'arrêt de toute marchandise de propriété, de provenance, ou de destination ennemie.

L'articulation du Décret du 13 mars tient exactement en ce point que, l'Allemagne ayant tâché d'interdire tout commerce avec les Iles Britanniques et la France septentrionale par une violation caractérisée du droit des neutres, la France et l'Angleterre vont recourir à des « représailles », et retourner contre l'Allemagne la situation qu'elle a prétendu leur créer ; mais, et la différence est capitale, sans risques pour les navires ni pour la vie des neutres et des non-combattants. D'un côté le mépris, de l'autre le respect des « principes de l'humanité ».

La mesure décidée par les Alliés est une mesure de « représailles ». M. Asquith l'avait déclaré aux Communes le

22 février, puis le 1^{er} mars en justifiant la Note franco-anglaise du même jour : « En raison de la violation flange par l'Allemagne de tous les usages internationaux, les Alliés se sentaient obligés d'adopter des mesures de représailles, afin d'empêcher les approvisionnements de toute nature d'entrer et de sortir de l'Allemagne.¹ » Le rapport du 12 mars 1915, adressé au Président de la République par les ministres des affaires étrangères, des finances, de la guerre et de la marine, et qui sert d'introduction au Décret du 13 mars, reprend le thème de la Note commune du 1^{er} mars : « Le Gouvernement allemand a édicté certaines mesures qui, en *violation des usages de la guerre*, tendent à déclarer les eaux qui entourent la France septentrionale et le Royaume-Uni zone militaire dans laquelle tous les navires marchands alliés seraient détruits, sans égard pour la vie des équipages et des passagers non-combattants, et dans laquelle la navigation neutre serait exposée aux mêmes dangers. — Dans un *Memo-randum* accompagnant la publication des dites mesures, les neutres sont avertis de ne pas embarquer de marins, de passagers ou de cargaisons sur des navires alliés. — De semblables prétentions de la part de l'ennemi *donnent aux Gouvernements alliés le droit d'y répondre en empêchant toutes espèces de marchandises d'atteindre ou de quitter l'Allemagne*. Toutefois les gouvernements alliés n'entendront jamais suivre leur ennemi dans la voie cruelle et barbare qui lui est habituelle, et les mesures auxquelles ils se voient forcés d'avoir recours ne doivent, dans leur intention, comporter aucun risque pour les navires neutres ou pour la vie des personnes neutres ou

1. — Cf. M. PERRINJAQUET : Article cité, p. 218, en note.

» non-combattantes, et doivent être appliquées en stricte
» conformité avec les lois de l'humanité.¹ »

Ces déclarations officielles sont confirmées par la correspondance échangée entre sir E. Grey, ministre des affaires étrangères, et l'ambassadeur des Etats-Unis, et publiée à Londres le 17 mars. Le ministre anglais y présente l'Order in Council du 11 mars parallèle au Décret français du 13 comme une mesure de représailles contre la tentative allemande de blocus des Iles Britanniques et du nord de la France ². D'autre part, M. Delcassé, répondant à la demande d'éclaircissements que lui avait adressée le 7 mars M. Sharp, ambassadeur des Etats-Unis, lui écrit à la date du 15 mars :
« Pour répondre au défi porté aux neutres aussi bien qu'à
» ses adversaires par le gouvernement impérial allemand,
» dans sa déclaration qu'il considérerait les mers qui baignent la Grande-Bretagne et les côtes françaises de la
» Manche comme une zone militaire, qu'il en interdisait
» l'accès aux navires neutres, par suite des dangers qu'ils
» y couraient, les gouvernements alliés ont dû rechercher
» les mesures qu'ils pourraient prendre pour interrompre
» toutes les communications maritimes de l'Empire d'Allemagne et pour le tenir ainsi bloqué par la puissance maritime des deux alliés, tout en sauvegardant dans la mesure du possible les intérêts légitimes des neutres, et *en*
» *restant soucieux des droits de l'humanité, qu'aucun crime*
» *de l'ennemi ne les décidera à enfreindre.*³ »

Il ressort donc, tant de la Déclaration franco-anglaise du 1^{er} mars, qui peut être considérée comme l'exposé des rai-

1. — Cf. M. PERRINJAQUET : Article cité, p. 223, en note.

2. — M. PERRINJAQUET : Article cité, p. 226.

3. — Cf. M. PERRINJAQUET : Article cité, p. 229, en note.

sons d'être du Décret du 13 mars, que des déclarations officielles qui l'ont précédée et de celles qui en ont précisé le sens, que la mesure prise par les Alliés retourne contre l'Allemagne la situation qu'elle a essayé de créer en violation du droit des neutres et du droit de la guerre maritime en général, mais en limitant autant que possible les dommages des neutres, et en respectant les lois de l'humanité méconnues par la guerre sous-marine allemande.

Comme le remarque M. Perrinjaquet dans une note à son article, si le Décret du 13 mars 1915 ne vise expressément que l'Allemagne et non ses alliées, l'Autriche-Hongrie et la Turquie, c'est que l'Autriche-Hongrie ni la Turquie n'avaient leur part dans la décision allemande annoncée par la Note-Memorandum du 6 février : « Les re-
» présailles des Alliés ne pouvaient donc être prises que
» contre le pays qui avait méconnu les règles du droit de
» la guerre.¹ »

Le souci des gouvernements alliés de présenter leurs décisions conjointes comme une mesure de représailles s'explique par la justification juridique qu'ils pouvaient attendre de ce point de vue. Autant le Décret du 13 mars 1915, pour ce qui nous concerne, peut apparaître illégitime au regard du droit si on le considère en dehors des circonstances précédentes, autant il apparaît légitime lorsqu'il naît pour ainsi dire de ces circonstances. Mesure de représailles contre un ennemi qui viole les règles de la guerre maritime.

1. — M. PERRINJAQUET : Article cité, p. 216, en note.

LE DÉCRET ET LE DROIT DE REPRÉSAILLES ENVERS L'ENNEMI.

La théorie des représailles en temps de guerre a été exposée dans son origine, sa signification, son fondement juridique, ses limites et conditions d'application par un ouvrage récemment paru de M. Le Fur, professeur de Droit Public à l'Université de Caen, aujourd'hui à Strasbourg¹. L'intention de l'auteur, annoncée par l'Avant-Propos de M. Weiss, et d'ailleurs par le titre général de la série de publications « Pour la défense du droit international », à laquelle appartient cet ouvrage, est de rétablir la notion de représailles dans son sens traditionnel et légitime, contre la « scandaleuse déformation » que les jurisconsultes allemands lui ont fait subir. Une brève analyse de cette étude serrée et compréhensive fixera mieux que tout commentaire l'état de la question, pour nous permettre ensuite d'apprécier le Décret du 13 mars au regard de la théorie traditionnelle des représailles en temps de guerre.

Dans son introduction sur l'origine des représailles l'auteur établit que cette notion est toute moderne, au sens où l'entend le droit international. Elle dérive en effet du régime de droit qui s'est institué lentement entre les Etats, et même entre les belligérants, c'est-à-dire dans cette circonstance de la guerre où tout rapport de société semble avoir disparu du fait du recours à la violence. Les représailles sont un moyen de faire respecter le droit ; le passage de l'idée primitive de vengeance à cette idée de coercition pour prévenir le retour d'actes coupables marque tout le progrès du droit international.

1. — « Des Représailles en temps de guerre. — Représailles et Réparations. » Librairie de la Société du Recueil Sirey. — Paris, 1919.

Dans l'histoire les représailles apparaissent à l'époque moderne comme un vestige du droit de guerre privée ; les lettres de marque traduisent une première réglementation officielle de ce droit, représailles spéciales qui tendent à châtier l'agresseur, à réparer le dommage causé, à empêcher le retour de l'infraction, représailles générales, qui visent la nation comme solidaire, et ne tendent plus qu'à prévenir le retour de l'infraction. Ainsi se précise la notion des représailles, par une extension de la responsabilité des individus à la collectivité, puis par l'attribution de cette responsabilité à l'Etat, qui vient au stade des monarchies unifiées, d'acquérir la toute puissance, enfin par l'interdiction récente de la course, qui fait des représailles une institution d'Etat. Le concours de cette évolution qui forme une société d'Etats et de l'institution parallèle d'un état de droit particulier à cette société d'Etats, état de droit qui va jusqu'à réglementer la guerre, fonde entre autres notions la notion moderne des représailles. Dans le fait brutal de la guerre le droit international tend à introduire des conditions d'humanité ; « on peut concevoir des sanctions » pour le cas de violation de ses règles et les représailles » apparaissent précisément comme une de ces sanctions » possibles, donc comme un acte juridique, accompli en » conformité du droit existant¹ ». Il n'est donc pas paradoxal de présenter les représailles, qui autorisent la non-application exceptionnelle des règles communes du droit international, comme un procédé de droit. Dans l'état sommaire de l'organisation entre les nations, le droit ne peut légiférer selon l'état de paix ; aussi ne faut-il pas vouloir

1. — M. LE FUR, *Op. cit.*, p. 40.

en juger les moyens du point de vue habituel, mais comme des démarches adaptées aux nécessités de la cause. C'est sans doute en raison de ce caractère inquiétant que ni la Conférence de Bruxelles ni celles de La Haye n'ont voulu réglementer les représailles. Malgré ce silence des textes, les représailles appartiennent de façon certaine à la coutume internationale.

La première partie de l'ouvrage traite du véritable caractère des représailles, qu'il faut soigneusement distinguer de la rétorsion, de l'application de la loi martiale, et des mesures tendant à la réparation des dommages causés. Seule la définition qui la termine intéresse notre sujet :

« Les représailles sont des actes, non pas contraires au droit, »
 « mais indépendants de ceux justifiés par l'état de guerre »
 « normal, et qui, à la suite d'une violation des lois de la »
 « guerre par l'Etat ennemi, frappent cet Etat ou ses natio- »
 « naux, dans leur personne ou leurs biens, en vue de le »
 « contraindre au respect des lois de la guerre, et d'en assu- »
 « rer l'observation dans l'avenir. ¹ »

Le second chapitre traite du fondement juridique des représailles et s'ouvre par le rapprochement qui domine et éclaire la question : la question de la légitimité des représailles se pose dans les mêmes termes que celle de la légitimité de la guerre, représailles et guerre n'étant des moyens de coercition légitimes « que s'ils sont employés à titre de »
 « sanction d'un droit violé ². » La théorie traditionnelle des représailles, aggravation exceptionnelle des lois de la guerre, suppose un tort injustement commis, et le refus de le réparer. Les représailles ainsi conçues et strictement limi-

1. — M. LE FUR, Op. cit., p. 19.

2. — M. LE FUR, Op. cit., p. 20.

tées, par exemple par les Instructions des Etats de l'Entente à leurs armées, ne doivent pas être condamnées à cause des abus qu'elles entraînent en fait. Pratiquement indispensables, reconnues par la coutume, elles ne disparaîtraient pas par simple décret de principe ; mieux vaut donc tâcher de les réglementer. Elles ne doivent pas davantage être condamnées parce qu'elles seraient *a priori* un acte contraire au droit. Cette définition systématique constitue une pétition de principe ; elle résout la question sans examen. Or les représailles ont un fondement juridique. Elles se présentent dans un premier cas comme une application de la théorie générale de résolution des conventions pour inexécution par l'une des parties. Mais les représailles ne sont pas applicables seulement aux obligations conventionnelles, elles s'étendent à toutes les obligations internationales en général, dont la plupart sont coutumières. La même condition va jouer ici, en raison et en équité. Enfin la règle coutumière, qui de l'accord commun autorise les représailles, n'est pas seulement certaine en fait, elle peut être théoriquement justifiée, et c'est dans cette tentative que l'auteur, par la profondeur de l'analyse, touche au fond de la question.

La première raison d'ordre juridique à l'appui de la coutume des représailles est l'idée de consentement tacite, qui autorise l'inobservation de la coutume au même titre que l'inexécution des conventions ; le respect de la coutume fondant les relations internationales. — La seconde raison tient au caractère de souveraineté de l'Etat et à l'absence d'un commun juge, qui ne lui laisse en dernier lieu que le recours à la force comme moyen de faire respecter son droit. La force n'est pas immorale en soi, elle peut recevoir une valeur morale et juridique de la raison de son emploi. Même

au point de vue religieux la justice prime la passivité
 idée qui donne au développement une haute portée philo-
 sophique. — La troisième raison se ramène à la théorie
 générale de la légitime défense, qui vient appuyer l'idée de
 justice privée entre les Etats, le cas de légitime défense cons-
 tituant même entre particuliers un droit indiscuté à la jus-
 tice privée. Dans les deux cas, les principes sont les mêmes :
 la légitime défense suppose « une agression injuste en ma-
 tière grave et l'impossibilité d'y parer autrement ¹ », « L'étu-
 » de attentive de la notion de représailles et de son fonde-
 » ment juridique vient donc justifier complètement la théo-
 » rie traditionnelle du droit international en matière de
 » représailles : de la combinaison de l'idée de réciprocité
 » fondée à la fois sur la raison et sur l'existence d'un con-
 » sentement tacite, avec celles de justice privée et de légi-
 » time défense, il résulte que les représailles apparaissent
 » bien comme constituant un droit indiscutable pour l'Etat
 » victime d'une agression injuste.² »

A cette théorie traditionnelle des représailles, qui a été
 celle des Alliés, M. Le Fur oppose la théorie allemande, qui
 enlève à la notion toute valeur juridique en autorisant les
 représailles dans la mesure où elles peuvent servir l'intérêt
 de l'armée. Nous n'avons pas à nous occuper ici de cette
 théorie, application de la théorie générale allemande du
 droit international. Les deux premiers chapitres de l'ou-
 vrage justifient l'usage de représailles dans le cas d'une
 violation par l'ennemi de conventions ou de la coutume
 internationale.

Or il est surabondamment établi que le fait par le gou-

1. — M. LE FUR, Op. cit., p. 33.

2. — M. LE FUR, Op. cit. p. 34.

vernement allemand d'instituer une manière de blocus fictif autour des Iles Britanniques et devant les ports français de la Manche par la délimitation d'une « zone de guerre », et d'y interdire toute navigation ennemie ou neutre sous peine d'une destruction sommaire, viole dans ses dispositions essentielles le droit de la guerre maritime, conventionnel ou coutumier. Les gouvernements français et anglais se trouvent en présence d'une violation du droit caractérisée, et recourent à la seule sanction possible, une mesure de représailles qui consiste à retourner contre l'Allemagne la situation qu'elle a prétendu créer. Les textes, nous l'avons vu, sont sur ce point aussi explicites que possible ; et, d'autre part, le droit de représailles étant un droit, la justification du Décret du 13 mars est acquise. Dans son discours du 1^{er} mars à la Chambre des Communes M. Asquith précisait le cas de légitime défense, avec le pittoresque anglo-saxon : « La guerre ayant toujours été conduite par l'Alle-
» magne en négation systématique de toutes les conven-
» tions internationales, on pourrait à peine dire que sa
» nouvelle menace des sous-marins constitue un autre pas
» en avant dans sa campagne de pillage et de piraterie.
» Pouvons-nous... rester tranquillement assis comme si
» nous nous trouvions toujours sous la protection de règle-
» ments qui régissent la conduite civilisée de la guerre ? ¹ »

Les représailles ayant un fondement juridique, et le Décret du 13 mars 1915 pouvant à juste titre se réclamer du droit de représailles, reste, ce droit ayant des limites, la question de savoir si le Décret les a respectées.

Le troisième chapitre des « Représailles en temps de

1. — Cf. M. PERRINJAQUET : Article cité, p. 218, en note.

guerre », dont nous avons déjà invoqué l'autorité en la matière, détermine les limites et les conditions d'application des représailles. La condition préalable du droit lui-même consiste dans le fait d'une agression injustifiée. Les conditions d'application sont des conditions de fait et de droit ; les premières consistent en ce que les représailles doivent être efficaces. Les secondes sont de toute autre importance ; elles ont été fixées par les Règles de l'Institut de droit international, Manuel d'Oxford (guerre terrestre), articles 85 et 86.

Elles comprennent elles-mêmes deux conditions de forme et deux conditions de fond. Pour la forme, les représailles doivent être précédées d'une demande de réparation, et ordonnées par un chef responsable. Pour le fond, elles doivent être proportionnées au préjudice injustement causé, et elles ne peuvent consister en actes de barbarie. Cette dernière condition, le respect des lois de l'humanité, est en même temps que la plus importante, la plus difficile à réaliser. Comment résoudre le conflit entre l'idée de justice et l'idée d'humanité ? « La solution consiste dans une combinaison de ces principes de justice et d'humanité, accord » réalisé en prenant comme idée directrice le but des représailles.¹ »

La mesure prise par le Décret du 13 mars 1915 respecte de toute évidence les conditions énumérées et reconnues d'un commun accord. — Elle sera efficace, l'avenir en fera la preuve. — Elle a été précédée d'une dénonciation solennelle de l'illégitimité de la guerre sous-marine allemande, appuyée de la plus rigoureuse critique juridique, la Déclaration franco-anglaise du 1^{er} mars : mais l'Allemagne n'est

1. — M. LE FUR, *Op. cit.*, p. 65.

pas revenue sur sa décision. — Elle a été ordonnée par le gouvernement lui-même. — L'arrêt des marchandises de propriété, de provenance ou de destination allemande n'ex-cède pas en rigueur, — et la modération de la constatation peut sembler ironique, — la destruction sommaire des na-vires qui entrent dans la zone de guerre¹. La mise sous séquestre des biens ennemis édictée par le Décret a été de tout temps considérée comme un mode légitime de représail-les². Enfin, si la réalisation de la dernière des conditions de fond présente souvent des difficultés graves, elle est ici particulièrement aisée : l'arrêt des marchandises respecte évidemment les lois de l'humanité, et contraste fortement de ce chef avec la décision du Memorandum allemand du 6 février. La Déclaration commune du 1^{er} mars, les docu-ments officiels précédemment cités insistent sur le souci des gouvernements alliés de respecter en tout état de cause les principes de l'humanité.

1. — La guerre sous-marine allemande se réclamait à tort du droit de représailles contre les mesures prises par l'Angleterre, en raison même de la disproportion entre ces mesures et la mesure édictée par le Mémo-randum du 6 Février. M. Munroë SMITH signale justement cette disprop-ortion : la décision allemande de sacrifier des vies humaines de non-combattants et de neutres n'était nullement en rapport avec la perte de biens que pouvaient amener les captures par la marine britannique. Les Allemands reconnaissaient d'ailleurs implicitement le principe de la proportion des représailles, en alléguant que les restrictions apportées par l'Angleterre au commerce des neutres visaient en dernier lieu à faire périr d'inanition des milliers de non-combattants. L'argument était insoutenable ; l'interdiction des importations tend seulement à réduire l'esprit de résistance du belligérant bloqué, et, de l'aveu même des Allemands, le blocus le plus rigoureux n'aurait pu affamer le peuple allemand. Il y avait donc impossibilité de placer sur le même pied des pertes matérielles et des pertes de vies humaines. « American Diplomacy in the European War, Political Science quaterly Review », v. XXXI, déc. 1916, p. 505-509. — Ajoutons que la guerre sous-marine allemande méconnaissait également la règle qui veut que les représailles ne con-sistent pas en actes de barbarie. La Note-Memorandum du 6 Février n'était donc nullement fondée à se réclamer du droit de représailles, au cas même où de prétendues violations du droit des gens par l'Angleterre auraient légitimé l'exercice de justes représailles, puisqu'elle n'observait pas les limites traditionnelles de ce droit.

2. — DESPAGNET - DE BOECK, Op. cit., p. 781.

Les représailles qui font l'objet du Décret du 13 mars 1915 sont justifiées quant à leur raison d'être, et quant à leurs conditions d'application. Mais nous avons jusqu'ici réservé une question de la plus haute importance, et distingué intentionnellement la légitimité envers l'Allemagne de la légitimité envers les neutres, qu'il nous faut en dernier lieu établir.

LE DÉCRET ET LE DROIT DE REPRÉSAILLES AU REGARD DES NEUTRES.

La question est d'autant plus grave que l'apparence illégitime du Décret porte particulièrement sur sa méconnaissance du droit des neutres. Après avoir, dans notre second chapitre, insisté sur cette apparence, nous avons entrepris la justification du Décret comme mesure de représailles. Cette justification faite au regard de l'ennemi, il reste que ces représailles n'atteignent pas seulement l'ennemi. Si la manière de blocus décrété contre l'Allemagne est légitime au titre de représailles, l'interdiction de commerce avec l'Allemagne qui conditionne ce blocus est-elle légitime au même titre ?

Dans les dernières pages de son ouvrage M. Le Fur traite du cas des représailles atteignant des Etats neutres. Il distingue en premier lieu les neutres belligérants malgré eux, parce que leur territoire est occupé par l'un des belligérants. S'ils n'ont rien fait contre l'envahisseur, résistance ou protestation, ils en deviennent implicitement les alliés. Si, au contraire, ils ont résisté ou tenté de résister dans la mesure de leurs forces, ils sont victimes de l'occupation au même titre que les populations du territoire envahi d'un

belligérant. Le seul responsable des dommages que cause au neutre envahi sa participation involontaire à la guerre est l'envahisseur. Ainsi, par application à notre sujet, la mesure prise par le Décret du 13 mars 1915 assimile les territoires occupés par les forces allemandes, la Belgique par exemple, au territoire allemand.

Le problème prend toute son importance lorsqu'il s'agit de neutres qui n'ont pris aucune part à la guerre, même involontaire. « Le neutre a accompli tout son devoir par » hypothèse ; il a réussi à faire respecter sa neutralité ; il » a donc droit à être tenu à l'écart des hostilités, qu'elles » se présentent ou non sous le titre de représailles.¹ » Le principe est certain, et définit la neutralité. Mais l'auteur limite aussitôt cette exigence théorique par des considérations de fait. Les neutres ont toujours souffert des hostilités, particulièrement dans la guerre maritime, qui ne pourrait atteindre son but si le commerce ennemi, interdit sous le pavillon ennemi, échappait à tout contrôle sous pavillon neutre ; de là les règles du blocus et de la contrebande de guerre. En droit même, si l'Etat neutre a droit à rester étranger au conflit et à ses conséquences, l'Etat belligérant a droit à ce que l'Etat neutre n'apporte aucune aide à l'ennemi. Or la coutume fait cette interdiction à l'Etat neutre lui-même, mais non à ses ressortissants, sauf les exceptions de la contrebande de guerre et du blocus.

Après avoir indiqué la question, M. Le Fur aborde l'exemple du Décret du 13 mars 1915 lui-même, et de l'Order in Council conjoint du 11 mars. Les Etats-Unis ont protesté contre cette décision, en alléguant que les représailles ne peuvent atteindre des Etats neutres. D'après l'auteur, les

1. — M. LE FUR, *Op. cit.*, p. 120.

Alliés ont présenté une large justification de leur attitude à l'égard de l'Allemagne, mais leur justification à l'égard des neutres a été défectueuse en la forme. Ils auraient dû s'appuyer sur l'idée de l'aide apportée à l'Allemagne par les neutres en la personne de leurs nationaux. « En réalité, » la violation du droit des neutres n'était pas si certaine » qu'ils (les neutres) ont pu le croire, ou du moins elle » n'était pas sans excuse.¹ » Dans les règles coutumières de la neutralité, dont l'idée fondamentale est l'interdiction de venir en aide à l'ennemi, la théorie de la continuité du voyage avait une raison d'être qui domine la décision des Alliés. « La seule chose qui importe au belligérant, c'est la » destination définitive de la cargaison ; le fait que la com- » plaisance de deux neutres au lieu d'un est nécessaire » pour qu'elle parvienne à son ennemi ne change rien au » résultat final ; on ne peut donc avec justice l'empêcher » de prendre des précautions contre un commerce qui, en » soi, constitue une atteinte à la neutralité.² » Or l'Etat neutre laisse le soin de se défendre contre les agissements de ses nationaux en matière de blocus et de contrebande de guerre au belligérant lésé ; l'extension de ce contrôle et de cette répression n'atteint pas plus directement l'Etat neutre que ne le fait le droit de visite avec ses conséquences traditionnelles. « Les prétentions des Alliés étaient donc » parfaitement défendables en soi ; elles auraient seule- » ment gagné à être plus complètement motivées ; le motif » invoqué des représailles était un peu unilatéral en quel- » que sorte : très juste à l'égard de l'ennemi, il l'était moins » à l'égard des neutres auxquels il eût fallu, et c'était fai-

1. — M. LE FUR, Op. cit., p. 124.

2. — M. LE FUR, Op. cit., p. 124.

» sable, en donner un qui, au lieu de paraître opposé à
» l'idée de neutralité, s'appuyât au contraire sur elle.¹ »

M. Le Fur va plus loin et, même en l'absence de toute aide apportée par leurs nationaux à l'un des belligérants, arrive à admettre que les neutres puissent souffrir de l'exercice du droit de représailles : par exemple dans une guerre où l'un des belligérants a évidemment le bon droit pour lui. L'Etat neutre a le devoir alors d'intervenir en sa faveur ; si, par prudence, il s'en abstient, il n'est pas fondé à se plaindre « de mesures dont il subit le contre-coup, mais qui » sont indispensables pour empêcher le retour d'injustices » graves ou même de véritables crimes, dont les neutres » sont peut-être aussi exposés à souffrir que les belligérants » mêmes² ». Ainsi il y a quelque sujet d'étonnement à voir certains neutres protester aussi énergiquement contre l'arrêt de marchandises décrété par les Alliés que contre la destruction sommaire de leurs navires annoncée par le Memorandum allemand du 6 février. La page suivante de M. de Visscher dans son étude sur « Les lois de la guerre et » la théorie de la nécessité » légitime très justement la répercussion des représailles sur les neutres dans le cas cité plus haut : « Cette objection (des neutres, au sujet de » leur droit à ne subir aucune atteinte du fait de représail- » les entre belligérants), dont on ne peut méconnaître la » gravité, appelle toutefois une observation. Les lois inter- » nationales sont l'œuvre de tous les Etats qui constituent » la communauté du droit des gens, et se trouvent natu- » rellement placées sous leur protection collective. Nulle » part cette solidarité d'intérêts n'apparaît avec plus d'évi-

1. — M. LE FUR, Op. cit., p. 125.

2. — M. LE FUR, Op. cit., p. 126.

dence que dans le maintien des règles tracées aux belligérants pour la conduite de leurs opérations sur mer.

» On est fondé à croire que, dans ce domaine surtout, la répression de certaines infractions systématiques et particulièrement graves aux principes universellement reconnus de justice et d'humanité est une tâche à laquelle les Etats neutres se trouvent naturellement appelés à prêter leur concours. Laissé à ses propres moyens, le belligérant victime de telles infractions n'aura presque toujours d'autre ressource que le recours, évidemment regrettable en soi, aux représailles. L'abstention des Etats neutres ne saurait aller jusqu'à la méconnaissance complète des exigences créées par cette situation. On peut attendre d'eux qu'ils s'inclinent devant certaines conséquences préjudiciables qui en dérivent, lorsque ces conséquences sont absolument et réellement inséparables du rétablissement du droit violé. A défaut d'une intervention active, en fait trop souvent exclue par des considérations d'opportunité politique, il leur appartient encore d'apporter cette contribution modeste à la défense des règles fondamentales du droit international.¹ »

Il nous appartient maintenant d'apprécier à la lumière de ces opinions autorisées l'attitude des Alliés envers les neutres dans l'espèce du Décret du 13 mars. Et d'abord de rechercher, dans les documents officiels qui l'ont précédé ou suivi, les déclarations qui peuvent se proposer de justifier cette attitude. Si la documentation est abondante dans le sens de la justification des représailles envers l'Allemagne, elle l'est beaucoup moins ici. La Note commune du

1. — Cité par M. LE FUR, *Op. cit.*, p. 127, en note.

1^{er} mars 1915, entièrement rapportée plus haut, se borne à établir la légitimité de représailles, et à annoncer l'arrêt des marchandises de propriété, de provenance ou de destination allemande, sans confiscation. Elle est pourtant adressée aux puissances neutres, mais dans la seule intention de leur démontrer la violation du droit par l'Allemagne, donc la légitimité de représailles envers elle. Dans son discours à la Chambre des Communes du même jour M. Asquith indiquait à peine la situation de droit au regard des neutres : « Si les neutres en subissent les inconvénients, les » Alliés le regrettent profondément, mais ceux-ci doivent » se souvenir que nous ne sommes pas les initiateurs de » cette guerre, nous ne nous sommes jamais proposé d'as- » sassiner leurs marins ou de détruire leurs bâtiments.¹ » Le rapport du 12 mars, qui précède le Décret du 13, signale seulement que les mesures prises ne doivent comporter aucun risque pour les navires ou la vie des personnes neutres. Dans sa réponse du 15 mars 1915 à la demande d'éclaircissements de M. Sharp, ambassadeur des États-Unis à Paris, M. Delcassé souligne la modération des représailles des Alliés : « Ces mesures... auront pour effet, tout en privant » l'ennemi de ressources importantes, de ménager les droits » des neutres et de ne pas porter atteinte à la propriété » privée, puisque même le propriétaire ennemi ne subira » que la suspension de la jouissance de ses droits pendant » la durée de la guerre. » Il insiste ensuite sur les garanties de bonne justice offertes par la compétence du Conseil des Prises, tribunal indépendant, sur la brièveté du délai prévu pour qu'il soit statué, et conclut par le parallèle entre l'at-

1. — Cf. M. PERRINJAQUET : Article cité, p. 218, en note.

titude de l'Allemagne et celle des Alliés envers les neutres :

« Je ne doute pas, Monsieur l'ambassadeur, que le gouvernement fédéral, mettant en comparaison, d'une part, les violences inqualifiables dont le gouvernement impérial allemand menace tous les neutres, les actes criminels inouïs dans les annales maritimes qu'il a déjà perpétrés contre la propriété des neutres, contre la vie de sujets ou de citoyens neutres et, d'autre part, les mesures respectueuses des lois de l'humanité et des droits des particuliers qu'ont adoptées les gouvernements alliés de France et de Grande-Bretagne, reconnaitra sans doute qu'ils n'ont pas outrepassé leur droit strict de belligérants.¹ »

C'est ici le nerf de l'argumentation : les Alliés, au contraire de l'Allemagne, n'ont pas outrepassé leur droit strict de belligérants : à la violation par l'Allemagne de toutes les règles de la guerre maritime ils ont répondu par la sanction légitime des représailles, mais en manifestant dans l'exercice de ces représailles leur respect des lois de l'humanité et des droits des particuliers.

Dans cette argumentation constante la question de la légitimité d'une répercussion des représailles sur les neutres n'est pas abordée. M. Le Fur le remarque avec raison : la justification est en quelque sorte unilatérale ne tendant qu'à établir la légitimité des représailles envers l'ennemi, soit dans leurs motifs, soit dans leurs limites d'application, et leur intentionnelle atténuation.

Mais eut-il été possible aux gouvernements alliés, comme l'estime M. Le Fur, de plaider explicitement devant les neutres la cause des représailles en tant qu'elles portent atteinte

1. — Cf. M. PERRINJAQUET : Article cité, p. 229, en note.

à leurs intérêts ? Il nous semble qu'il y aurait eu quelque difficulté, même pour le premier raisonnement, qui se serait appuyé sur l'idée même de neutralité. Les Alliés auraient sans doute paru mal fondés à présenter comme légitime l'arrêt des marchandises de propriété, de provenance ou de destination allemande, pour la raison que l'Etat neutre laisse au belligérant la mission d'interdire à ses propres nationaux toute aide à l'ennemi. Les neutres auraient pu se retrancher, comme ils l'ont fait d'ailleurs, derrière les règles de la guerre maritime, qui limitent à la contrebande de guerre et au blocus régulier les restrictions au libre commerce des neutres avec l'ennemi. Ils auraient pu se réclamer de l'autorité du droit international pour réduire la définition de l'assistance hostile par leurs nationaux à la seule contrebande et au forcement d'un blocus régulièrement établi. Et, le particularisme de l'intérêt national aidant, il eut été chimérique de vouloir les convaincre qu'une complète interprétation de l'idée de neutralité autorisait en dernier lieu une interdiction de commerce avec l'Allemagne.

A plus forte raison les Alliés n'auraient pu, dans une tentative de justification directe, s'appuyer sur le second raisonnement indiqué au seul titre de commentaire par M. Le Fur et M. de Visscher, et qui allègue l'impossibilité morale d'une neutralité dans un conflit où la justice d'une cause est aussi évidemment démontrée. Il ne serait pas concevable qu'un gouvernement, pour plaider sa cause en pareille matière, entreprenne le procès des neutres, et le ferait-il que le succès de sa démarche en serait sans doute irrémédiablement compromis.

Mais si les déclarations officielles des Alliés se sont tenues

au seul point de vue de la légitimité des représailles envers l'Allemagne, et si elles ont eu toute raison de le faire, il n'en reste pas moins que la mesure prise par le Décret peut être défendue dans une appréciation critique sous l'aspect même de la répercussion des représailles sur les neutres. Cette justification est d'autant plus opportune que la Note remise le 3 avril 1915 au Foreign Office et au Quai d'Orsay par les ambassadeurs des Etats-Unis à Londres et à Paris est catégorique à cet égard. La protestation du plus puissant des Etats neutres au lendemain de la décision franco-anglaise mérite de retenir l'examen.

« La Note américaine du 3 avril dénie nettement aux » belligérants le droit de saisir, de séquestrer ou de réqui- » sitionner les marchandises destinées à des ports neutres » qui ne peuvent être l'objet d'un blocus, lorsque ces mar- » chandises ne constituent pas de la contrebande de guer- » re... Le gouvernement américain demande en somme aux » Alliés de se contenter de l'application des règles concer- » nant la contrebande de guerre et le *blocus*, et il leur con- » teste le droit d'édicter à l'égard des neutres des mesures » contraires au droit international pour user de représailles » à l'égard d'un ennemi qui a lui-même méconnu les règles » du droit international positif.¹ » M. Perrinjaquet résume ainsi l'argumentation de la protestation américaine. Les termes de la Note sont d'ailleurs sévères lorsqu'il s'agit de définir la limite des droits des belligérants : « L'Ordre en » Conseil constituerait, si ces dispositions étaient réellement » appliquées, une revendication en fait de droits illimités » de belligérance sur le commerce neutre à l'intérieur de la » zone européenne, et une *négarion difficilement qualifia-*

1. — M. PERRINJAQUET : Article cité, p. 235.

» *ble des droits de souveraineté des neutres...* La souverai-
» *neté d'une nation sur ses propres vaisseaux et ressortis-*
» *sants ne souffre, en temps de guerre, d'amoindrissement*
» *qu'autant que l'usage et le consentement des nations*
» *civilisées l'a autorisé par la reconnaissance d'un certain*
» *nombre de droits clairement déterminés pouvant être*
» *exercés par les nations belligérantes. De tels droits ont*
» *été jusqu'à présent reconnus comme constituant la seule*
» *exception permise au principe de l'égalité de souverai-*
» *neté en haute mer entre les belligérants et les neutres...*
» *Dans l'hypothèse où la conduite des ennemis actuels de*
» *la Grande-Bretagne serait démontrée entachée d'illégalité*
» *et de mépris pour les lois de la guerre sanctionnées par*
» *les nations éclairées, il ne peut être supposé, et le gouver-*
» *nement des États-Unis ne suppose pas un instant, que*
» *le gouvernement de Sa Majesté souhaite que le même*
» *reproche s'attache à ses propres actions, ou qu'il veuille*
» *se prévaloir d'actes illégaux comme constituant, dans un*
» *certain sens ou degré, une justification de l'emploi de*
» *semblables procédés à l'égard des neutres.*¹ » Le gou-
vernement américain paraît s'être si peu rendu à l'ar-
gumentation franco-anglaise sur la légitimité des repré-
sailles qu'il assimile la décision prise par l'Order in Council,
si elle est maintenue à celle de l'Allemagne dans son Memo-
randum : illégalité dans les deux camps.

Nous reconnaissons ici, dans toute son intransigeance,
cette affirmation que les neutres ne peuvent en aucun cas
souffrir du fait de représailles². Le moment est venu de la

1. — Cf. M. PERRINJAQUET : Article cité, p. 233, en note.

2. — M. MUNROE SMITH, Op. cit., p. 305-309, insiste sur ce point qu'un acte de représailles doit être dirigé essentiellement contre l'ennemi, non contre un neutre. L'Angleterre n'aurait pu légitimement envahir la Hollande en représailles contre l'invasion de la Belgique par l'Allema-

discuter, et de faire état de l'opinion des auteurs précédemment cités.

La Note américaine insiste sur ce point que la décision des Alliés porte atteinte à la souveraineté des Etats neutres sur leurs vaisseaux et leurs ressortissants. Mais cette souveraineté n'est pas rigoureusement inviolable, puisqu'elle souffre l'exception traditionnelle du droit de visite dans les deux cas de la contrebande de guerre et du blocus. Dès lors que la coutume internationale admet cette exception, le principe n'est plus entier. Nous sommes ici, comme le remarque M. Le Fur, en présence d'une conciliation de droits égaux de souverainetés égales. L'Etat belligérant, ne pouvant interdire à l'Etat neutre lui-même de venir en aide à son adversaire au cours d'une guerre maritime, exerce, avec l'assentiment coutumier de l'Etat neutre, une surveillance sur le commerce des nationaux de l'Etat neutre au double point de vue de la contrebande et du blocus. L'Etat neutre accepte dans ce cas que le belligérant empiète sur sa souveraineté par le fait d'un contrôle et d'une sanction. Dès lors cette concession, faite sur la base d'une défense du belligérant contre l'assistance hostile de la part des nationaux de l'Etat neutre, est susceptible de s'étendre avec l'extension de l'assistance hostile elle-même. Lorsque M. Le Fur présente la théorie de la continuité du voyage que prétendent appliquer les Alliés comme « une application tout à fait

gne ; elle ne pouvait pas davantage apporter des restrictions au commerce des neutres avec l'Allemagne, en représailles contre les infractions au droit des gens commises par l'Allemagne. — Il est incontestable qu'une mesure de représailles doit être dirigée « essentiellement » contre l'ennemi ; mais la question est ici de savoir si des représailles légitimement dirigées contre l'ennemi ne peuvent indirectement et légitimement atteindre les neutres.

naturelle et légitime¹ » de l'idée essentielle de la neutralité, l'interdiction de venir en aide à l'ennemi, il nous semble que l'allure du développement est trop rapide pour ne pas laisser quelque impression de paradoxe. Si, au contraire, la décision du Décret s'encadre dans les circonstances toutes nouvelles de la guerre, la conclusion vient à se justifier.

Dans toute guerre l'intérêt du belligérant fut toujours d'étendre la notion de l'aide à l'ennemi. La ruine du commerce de l'ennemi étant le but essentiel de la guerre maritime, la tentation était naturelle de paralyser autant que possible le commerce des neutres avec l'ennemi sous les deux seules raisons de droit admises par la coutume internationale, la contrebande et le blocus. De là l'augmentation des listes d'objets déclarés de contrebande, et l'établissement de blocus fictifs.

Mais dans le conflit actuel il n'était pas besoin de prétextes pour agir en ce sens. Les circonstances nouvelles donnèrent dès les premiers mois de la guerre une extension inaccoutumée au caractère d'assistance hostile du commerce neutre avec l'Allemagne. Celle-ci, en effet, devait demander aux Etats-Unis notamment, en outre des matières premières, du coton, des produits alimentaires qu'elle en recevait en temps normal, les céréales qu'elle ne pouvait plus attendre de la Russie, les objets fabriqués qu'elle ne pouvait plus attendre de l'Angleterre ou de la France. Et ce commerce, appelé à une extrême activité, disposait, en outre de la voie directe des ports américains aux ports allemands, de la voie indirecte et plus sûre des ports américains à Copenhague, à Rotterdam, à Gênes, d'où les mar-

1. — M. LE FUR, *Op. cit.*, p. 124.

chandises transiteraient par territoire neutre. Ce point est à retenir.

D'autre part, les conditions nouvelles de la guerre devaient sans tarder compromettre le caractère innocent de ce commerce. D'un côté la diversité croissante des matières employées aux fabrications de guerre, de l'autre la mobilisation de la population virile tout entière, quatorze millions d'hommes pour l'Allemagne seulement, soit aux armées soit aux usines, enfin la mainmise du gouvernement sur le ravitaillement et le rationnement, qui supprimaient en Allemagne la distinction classique entre les forces armées et les non-combattants, aboutissaient à frapper le commerce allemand tout entier d'une présomption de destination à la guerre, puisque l'Allemagne n'était plus qu'un organisme unique, tendu vers le maximum d'efficacité de combat.

Nous n'exagérons rien, et la suite des événements l'a démontré. Il suit donc, pour ce qui concerne notre sujet, que le commerce général des neutres avec l'Allemagne pouvait être légitimement taxé d'assistance hostile. Ainsi les neutres ne pouvaient protester contre l'application par les Alliés, sinon/de la lettre, du moins de l'esprit du droit qui laisse au belligérant le soin d'interdire aux nationaux des Etats neutres toute aide à l'ennemi. La généralisation de la théorie de la continuité du voyage était condition nécessaire d'une interdiction capable d'éviter le ravitaillement de l'Allemagne par les territoires neutres limitrophes. L'atteinte à la souveraineté des Etats neutres, contre laquelle proteste hautement la Note américaine du 3 avril 1915, est fonction de l'assistance hostile contraire à la neutralité. Il n'y a pas dans le cas du Décret du 13 mars une seconde brèche au principe, mais seulement un élargissement de la

première, acceptée pour le blocus et la contrebande de guerre, et sous la même idée de droit.

Au reste, la question s'élève dans le cas d'une guerre où l'un des belligérants viole délibérément les règles de droit traditionnellement admises, et la guerre actuelle peut être prise comme un exemple significatif de ce cas. Exemple particulièrement significatif parce que, dès avant l'ouverture des hostilités où elle allait être engagée, et de longue date, l'Allemagne se distinguait de l'unanimité des nations par une conception singulière du droit international, proprement négatrice de tout droit. Ce n'est pas ici le lieu de développer le thème bien connu de la nécessité, de la raison de guerre, qui dominait la théorie générale du droit allemand, et l'opposait à la théorie communément admise. Il nous suffit de la rappeler pour établir que la nation qui avait ainsi créé un droit propre, en opposition au droit commun, devait nécessairement, dès l'état de guerre, conduire les hostilités selon sa doctrine de nécessité. Le point est important pour notre sujet : la violation des règles généralement consenties pour le temps de guerre dérivait pour l'Allemagne d'une conception doctrinale préétablie. Les faits ont illustré la doctrine : ainsi la déclaration de la « zone de guerre » par la Note-Memorandum du 6 février 1915.

Devant cet état de fait, il est difficile d'admettre les termes de la Note américaine du 3 avril qui fait, en premier lieu, de la conduite illégale de l'Allemagne une « hypothèse » à démontrer, et, en second lieu, assimile sous le même grief d'illégitimité la décision allemande du Memorandum et la décision alliée du Décret, au cas où celle-ci serait maintenue. Il y a impossibilité du point de vue humain d'assimiler l'arrêt de marchandises institué par

le Décret à la destruction sommaire de navires, au mépris de la vie humaine, décrétée par le Memorandum. Et, juridiquement, on ne peut mettre sur le même plan la violation du droit, et la sanction de cette violation que constitue la mesure de représailles.

En réalité l'Allemagne agissait de propos délibéré, dans l'intérêt de ses opérations militaires, contre toutes les règles de la guerre sur terre et sur mer. Malgré les déclarations de la Note américaine, les neutres ne pouvaient que se rendre compte de cet état de choses, qui était dans la logique de l'état d'esprit des hommes d'Etat et des juristes allemands. Le triomphe de l'Allemagne aurait signifié le triomphe de sa conception particulière du droit ; aussi toute nation était-elle intéressée, d'un intérêt plus haut que toute préoccupation matérielle, à l'issue de ce conflit. Toute nation qui ne souhaitait pas l'avènement d'un régime de force négateur de l'idée de droit devait manifester sa volonté. Dans cet ordre d'idées, on peut raisonnablement parler d'un devoir d'intervention pour les neutres ; devoir d'intervention et neutralité paraissent deux termes incompatibles, mais, lorsque tout un régime traditionnel de droit est mis en question, lorsque se débat le sort de tout un système d'institutions où de longs efforts ont tenté de fixer un ordre commun de justice, la notion de neutralité n'est plus concevable. A moins qu'elle ne signifie l'indifférence aux destinées du droit, et notamment du droit des neutres ; mais, dans ce cas, comment le neutre indifférent serait-il fondé à exiger le respect de ses droits ? Au contraire, si les neutres veulent se placer sous la protection des lois internationales, ils ont le devoir d'aider à les faire respecter. Contre le belligérant qui les enfreint délibérément, ils ont le devoir d'intervenir dans le conflit. Si leur faiblesse, ou des considéra-

tions de prudence les font s'abstenir, au moins ont-ils le devoir de faire nettement la différence entre les attitudes des belligérants. Et si l'un des belligérants se voit, en l'absence de toute autre possibilité de sanction, obligé de recourir à des représailles contre la violation par son adversaire des lois de la guerre et des principes de l'humanité, ils se doivent de ne pas élever de protestation contre la mesure de représailles dont leurs intérêts peuvent avoir à souffrir. Soit au point de vue de leurs droits, soit au point de vue de leurs intérêts, une réclamation de leur part ne saurait être admise. On pourrait pousser encore l'analyse et passer de cette idée d'intervention nécessaire, ou de passivité bienveillante, à celle d'une stricte utilité. En dehors de toute considération de droit, la sanction que constituent les représailles des Alliés, destinée à prévenir le retour d'agressions injustifiées contre des navires et des personnes neutres, ne tourne-t-elle pas à l'avantage des neutres, et n'apparaît-elle pas comme une protection de leurs intérêts immédiats, aussi bien que comme une manifestation de la volonté commune aux nations civilisées de maintenir et de faire prévaloir leur conception unanime du droit des gens ?

Au terme de cette analyse, que nécessitait l'importance du sujet, il paraît établi que les gouvernements français et anglais, s'ils n'ont pas expressément plaidé ce point dans leurs déclarations officielles, étaient fondés en droit à prendre la mesure de représailles qui fait l'objet de l'Order in Council du 11 mars 1915 et du Décret du 13, alors même que cette mesure devait se répercuter sur les intérêts de nationaux d'Etats neutres. Comme la violation du droit par la guerre sous-marine légitime largement par ailleurs, au regard de l'Allemagne, les représailles décidées par les Alliés, il est permis de conclure à la pleine justification de l'arrêt des marchandises de propriété, de provenance ou de destination allemande.

CHAPITRE IV

LA JURISPRUDENCE DU CONSEIL DES PRISES

I

LA PRATIQUE DE L'ARRÊT ET LA PROCÉDURE.

L'étude de la jurisprudence du Conseil des Prises statuant en matière d'arrêt de marchandises de propriété, provenance ou destination allemande serait du plus vif intérêt après une critique du Décret lui-même. Nous avons pu avoir connaissance du premier recueil officiel des Décisions du Conseil des Prises, le seul paru jusqu'à ce jour, et dont le titre IV est consacré à celles qui intéressent notre sujet. Les décisions rapportées appartiennent à la période qui va du 11 mai 1915 au 8 juin 1916, soit la première année d'application du Décret du 13 mars 1915. Mais, même ainsi limitée, l'enquête est significative de l'interprétation donnée au Décret par la juridiction française compétente.

Les décisions mentionnées se rapportent à des arrêts de marchandises dont les premiers, ceux de l'« Antonio-Ferrer » et du « Regina-Elena », effectués par le croiseur auxiliaire français « Liamone », datent du 25 mars 1915, au lendemain de la promulgation du Décret. Le dernier, un

arrêt de colis postaux effectué dans le port de Saint-Nazaire par le chef de la police de la navigation de la Basse-Loire, date du 20 mai 1916. Sur les vingt-neuf arrêts de la liste, six datent de mars 1915, neuf d'avril, cinq de mai, un de juin, deux de juillet, un d'août, un de novembre ; quatre seulement appartiennent à l'année 1916, et n'intéressent plus que des marchandises arrêtées à Salonique, ou dans le port de Saint-Nazaire, en partance pour les Antilles. La rareté des arrêts à partir du mois de juin 1915 s'explique sans doute par l'entrée en guerre de l'Italie ; de fait, à partir du second arrêt du « Cullera », effectué le 25 mai, le texte des Décisions ne signale expressément aucun arrêt sur la traversée de Gênes à Barcelone.

Sur les vingt-un navires soumis à un arrêt de marchandises, neuf sont italiens, sept espagnols, trois français, un grec, un anglais. La mesure prise atteint donc les bâtiments des belligérants comme les bâtiments neutres.

Le parcours maritime sur lequel agissent les croiseurs français est dans la plupart des cas, quatorze exactement, la traversée de Gênes à Barcelone, ou de Barcelone à Gênes. Lorsque la traversée est plus longue, l'arrêt n'a été effectué que dans le même rayon : ainsi pour l'« Aurora », se rendant de Gênes à Montevideo, pour le « Mauritania », se rendant de Gênes à Gibraltar, pour le « River-Araxès », se rendant de New-York à Barcelone. En dehors de cette zone de surveillance de Gênes à Barcelone, on ne peut citer en Méditerranée qu'un arrêt lointain à bord du vapeur italien « Bisagno », en rade d'Alexandrette. Pour l'Atlantique, il n'y a d'arrêts qu'au départ ou à l'arrivée des paquebots transatlantiques, « Divona » dans le port de Bordeaux, « Pérou » et « Vénézuëla » dans le port de Saint-Nazaire. Il ressort de ce relevé que pour ce qui concerne la marine

française, M. Delcassé, dans sa réponse du 15 mars 1915 à l'ambassadeur des Etats-Unis à Paris, ne promettait pas plus qu'il n'a été tenu : « Je tiens enfin, en terminant, à » vous assurer qu'il n'entre pas et qu'il n'est jamais entré » dans les intentions du gouvernement de la République » d'étendre l'action de ses croiseurs à l'encontre des marchandises ennemies au-delà des mers européennes, la » Méditerranée comprise.¹ » Il est vrai que la répartition des forces navales alliées impliquait cette limitation du rayon d'action de nos croiseurs, puisque les escadres françaises tenaient la seule Méditerranée, laissant aux escadres anglaises le contrôle de l'Océan.

L'Italie et l'Espagne sont les deux neutres les plus fréquemment impliqués dans les espèces mentionnés, soit par leurs bâtiments de commerce, soit pour l'Italie par sa situation de territoire de transit. Gênes joue pour les marchandises de provenance et de destination allemande le même rôle que Rotterdam dans le Nord. Elle est le seul port d'accès à la Méditerranée, puisque la côte austro-hongroise est interdite par le blocus des escadres alliées. L'Autriche-Hongrie n'étant pas par ailleurs visée par le Décret, puisqu'il s'agit de représailles dirigées expressément contre l'Allemagne, les deux cas d'arrêt de « marchandises autrichiennes » — Salonique, 27 mars 1916, — et de marchandises « à destination de l'Autriche » — « Teresa-Fabregas » 8 avril 1915 — ne peuvent s'expliquer que par le fait, pour certaines parties du territoire autrichien, d'être occupées par des forces allemandes.

Quel est le sort des navires arrêtés ? D'après la lettre du

1. — Cf. M. PERRINJAQUET : Article cité, p. 229, en note.

Décret, « les navires neutres à bord desquels seront trouvées les marchandises visées à l'article premier seront » déroutés sur un port français ou allié », article 4. Or les Décisions que nous avons sous les yeux mentionnent seulement deux cas exprès de déroutement : « Le Conseil des » Prises... considérant que la visite effectuée en mer le 29 » mars 1915 sur le vapeur espagnol « Barcelo », se rendant » de Gênes à Barcelone, a fait constater la présence à bord » dudit navire de divers lots de marchandises considérées » comme de provenance ennemie, *et qu'en conséquence le » déroutement du navire a été ordonné conformément au » décret du 13 mars 1915.* » Le « Barcelo » est dérouté sur Toulon, où a lieu un complément de visite. Le second cas est celui du vapeur italien « Sibilla », arrêté le 21 avril 1915 au cours de sa traversée de Gênes à Barcelone, et dérouté sur Nice, où s'effectue le complément de visite. Dans les deux cas il s'agit de quantités importantes de marchandises : cent lots, souvent de plusieurs caisses chacun, pour le « Barcelo », une cargaison de machines, de quincaillerie, de produits chimiques pour le « Sibilla ».

Dans une seconde catégorie de cas, les marchandises sont arrêtées dans un port français, soit sans doute au cours d'une escale, ainsi pour le « Rioja », le « Teresa-Fabregas » à Nice, le « Vicente-Ferrer », l'« Alemagna », l'« Argo » à Toulon, le « River-Araxès » à Oran ; soit à l'arrivée, comme pour le « Divona » à Bordeaux, le « Pérou » à Nantes ; soit au départ, comme pour le « Vénézuëla » à Saint-Nazaire.

Pour une troisième catégorie, le texte des Décisions ne précise pas les circonstances ; il se borne à déclarer que la visite en mer de tel vapeur par tel croiseur « a fait constater » la présence à bord dudit vapeur » de telles marchan-

dises « dont le débarquement a été ordonné pour cause » de provenance allemande » ; ainsi pour le « Rioja », l' « Aurora », le « Mauritania », l' « Achilleus », l' « Antonio-Ferrer ». Dans certains cas, le débarquement n'est pas mentionné ; le texte donne seulement le résultat de la visite à la mer. Peut-être n'y a-t-il pas déroutement du navire, mais simple transbordement des marchandises arrêtées à bord du croiseur, afin d'éviter au neutre tout retard ou dommage pour le reste de sa cargaison ? Mais, à dire vrai, nous ne trouvons aucune indication qui nous autorise à conclure en ce sens.¹ La supposition semble permise du fait que deux Décisions seulement mentionnent le déroutement prévu par l'article 4 du Décret. Nous devons y ajouter le cas du « Cullera », où il est fait allusion au déroutement du navire pour le justifier.

Dans deux cas particuliers, il s'agit de marchandises et de colis postaux arrêtés à Salonique par ordre du général commandant en chef l'armée d'Orient, et envoyés à Toulon pour y être remis au Service des Prises par les vapeurs « Santa-Anna » et « Dukkala ».

Après la visite en mer, suivie de déroutement ou de débarquement de marchandises, ou après l'arrêt de marchandises dans un port, quelle est la procédure suivie ? L'article 7 du Décret du 13 mars 1915 stipule que « la question » de savoir si la marchandise déroutée est une marchandise appartenant à des sujets allemands ou venant d'Allemagne, ou expédiée sur l'Allemagne, est portée devant le Conseil des Prises... dans les deux jours de l'arrivée

1. — Sauf le cas du « Bisagno », pour lequel le texte de la Décision mentionne que les caisses suspectes ont été « transportées à bord du croiseur « d'Estrées » en vue de la visite ». Mais il s'agit ici du lieu d'arrêt le plus lointain, la rade d'Alexandrette.

» du navire dérouté ». En réalité, il est impossible au Conseil des Prises de statuer dans les deux jours de l'arrivée du navire ou des marchandises puisqu'il doit juger sur pièces ; « les papiers de bord et autres documents justifiant » le déroutement sont envoyés par le service des prises » du port et sous couvert du service de la marine au Commissaire du gouvernement près le Conseil des Prises, qui » en saisit d'urgence le Président du Conseil. — Le Président convoque le Conseil, qui statue sur pièces dans la » huitaine de l'enregistrement du dossier au Conseil », dispose l'article 7 du Décret. Selon ces prescriptions, un bordereau « portant envoi du dossier concernant l'arrêt de divers lots de marchandises » pour l'une des causes prévues par le Décret à bord de tel navire est adressé par le ministre de la marine et enregistré au secrétariat du Conseil. Dès la date de cet enregistrement court le délai de huit jours dans lequel il doit être statué sur pièces. Le *Journal Officiel* publie un avis du Conseil des Prises se déclarant saisi à cette date, et annonçant qu'il statuera à telle date. Le délai est observé par toutes les Décisions du Recueil : pour le premier cas par exemple, celui du « Rioja », l'enregistrement du dossier au secrétariat du Conseil est du 12, la Décision du 18 mai 1915. La nécessité de réunir les pièces du dossier entraîne sans doute un sensible retard dans les décisions ; mais l'intervalle moyen entre le jour de l'arrêt et celui de la décision n'excède pas un mois et demi.¹

Le Conseil des Prises réuni entend l'un de ses membres en son rapport et le Commissaire du gouvernement en ses

1. — Nous ne tenons pas compte des deux cas exceptionnels de l'« Antonio-Ferrer » et du « Regina-Elena », pour lesquels l'intervalle est de plus de huit mois.

conclusions, puis statue¹. Après l'exposé des considérants, le texte de la décision tranche la question de savoir si les marchandises ont été « à bon droit arrêtées ». Il déclare que l'arrêt est justifié, ou que les marchandises arrêtées à tort doivent avoir libre passage. La décision est signée par le président, le rapporteur et le secrétaire-greffier.

II

JURISPRUDENCE.

Il nous reste à dégager la jurisprudence du Conseil sur les points de la propriété, de la provenance, et de la destination allemande, qui justifient l'arrêt. L'article 1^{er} visant « toutes marchandises » est appliqué dans sa généralité : les articles les plus divers figurent sur les listes d'arrêt, depuis des machines, des balles de coton, jusqu'à l'humble colis postal « contenant du tabac et du papier à lettres », qui fait l'objet de l'arrêt du 11 avril 1916 sur le « Vénézuéla » en partance pour le Mexique.

1. — Voici la composition du Conseil des Prises qui a statué dans les décisions du recueil :

Président : M. MAYNIEL, président de la section du Contentieux au Conseil d'État.

Membres : M. WORMS, maître des requêtes au Conseil d'État ; M. ROUCHON-MAZERAT, conseiller d'État en service extraordinaire ; M. GAUTHIER, sous-directeur au Ministère des Affaires Étrangères ; M. FUZIER, conseiller d'État ; M. FROMAGROT, jurisconsulte du Ministère des Affaires Étrangères ; M. LEFÈVRE, ou le contre-amiral DE RAMBY DE SUGNY.

Commissaire du gouvernement : M. CHARDENET, maître des requêtes au Conseil d'État.

Secrétaire-greffier : M. RAAB D'OERRY, chef du service du Secrétariat Général au Conseil d'État.

A) *Propriété.*

Les décisions en matière de propriété allemande sont les plus rares, au nombre de quatre seulement. Dans la première espèce, celle du « Rioja », arrêt du 10 avril 1915, deux caisses de bijouterie sont déclarées à bon droit arrêtées comme appartenant à un sujet de l'Empire d'Allemagne, d'après trois considérants : les deux caisses portent une marque allemande, « Zollamt Oberstein », sur leurs serrures une adresse allemande, « Paul Krenkel Leipzig », — le connaissance les déclare faussement comme contenant de la quincaillerie, alors qu'elles renferment de la bijouterie, — elles n'ont point été réclamées. Le premier considérant établit suffisamment la propriété allemande, qui, par ailleurs, n'est pas contestée par le fait de la réclamation d'un propriétaire neutre. Dans la seconde espèce, celle du « River-Araxès »; arrêt du 1^{er} juillet 1915, trois barils de fil de cuivre sont déclarés à bon droit arrêtés, parce qu'ils sont adressés à la maison Siemens Schuckert et Cie, à Barcelone, qui est de nationalité allemande, d'après l'affirmation du consul général de France à Barcelone. La troisième décision confirme l'arrêt à bord du « Vénézuéla », le 11 avril 1916, du colis postal mentionné plus haut, comme destiné à un sujet allemand à l'étranger. Ainsi la nationalité allemande est considérée en elle-même pour la justification de l'arrêt, en dehors du lieu de résidence du sujet allemand, qui est dans ce troisième cas le bord du voilier « Schurbeck », réfugié en Nouvelle-Californie. La quatrième décision déclare « à tort arrêtées » 99 balles de coton arrêtées le 30 mars 1915 à bord du « Cullera » comme appartenant à des sujets allemands ; parce que « les pièces versées au » dossier ne sont pas suffisantes pour établir que les mar-

» marchandises indiquées étaient la propriété de sujets allemands ». Le texte de la décision reconnaît au demeurant que le déroutement du navire a eu lieu dans des conditions qui justifiaient cette mesure en vue de l'application possible du décret du 13 mars 1915. La jurisprudence du Conseil des Prises paraît adopter une interprétation libérale en ce sens qu'elle n'admet pas comme suffisante pour légitimer l'arrêt, en dehors de pièces qui l'établiraient positivement, la présomption de propriété allemande qui a donné lieu à un déroutement justifié. Le point est d'importance pour une appréciation de cette jurisprudence.

B) *Provenance.*

La matière de la provenance allemande est beaucoup plus complexe, puisqu'elle comprend la considération de l'origine, fabrication ou crû, et du lieu d'expédition, directe ou par voie de transit, et beaucoup plus étendue, puisqu'elle intéresse la grande majorité des cas. Aussi n'entrerons-nous pas dans le détail de chaque espèce, nous bornant à relever les traits généraux.

Aucun des cas d'arrêt rapportés ne soulève la question du « crû » allemand ; les marchandises arrêtées ne sont jamais des « produits du sol allemand » prévus par le paragraphe 1^{er} de l'article 2 du Décret. En revanche, les cas de marchandises de marque et de fabrication allemande abondent dans les décisions du Conseil : machines, matériel électrique, produits manufacturés, produits chimiques. Parmi les marchandises à bon droit arrêtées à bord du « Mauritania », le 26 avril 1915, figurent des paquets de chaussettes qui, sous le mensonge d'une bande portant les mots français « première qualité », sont dénoncées par leur marque représentant un bateau phare battant pavillon alle-

mand ; le détail est curieux ; des caisses d'accessoires de machines renfermant des étiquettes allemandes avec marque de fabrique en allemand, des bulletins de livraison allemands, et des recommandations en allemand pour les soins à donner aux machines et à leurs accessoires, toutes preuves qui établissent surabondamment la fabrication allemande. Le cas de l' « Antonio-Ferrer », arrêt du 28 avril 1915, est particulièrement intéressant à ce point de vue : quatre caisses de soie artificielle sont déclarées arrêtées à bon droit, malgré une réclamation tendant à prouver que cette soie est de fabrication italienne, sur affirmation de M. Debrun, chimiste-expert du laboratoire du Ministère des Finances, que cette soie est de fabrication allemande, l'Allemagne étant seule à fabriquer de la soie artificielle présentant les caractères constatés. Dans la même cargaison, le Conseil valide l'arrêt de sept caisses portant à l'intérieur la mention « Made in France », sur la déclaration de M. Le gay-Dubey, expert à Nice, que l'emballage est allemand, que le « Made in France » est toujours mis sur les articles allemands, et que la rédaction en anglais des inscriptions relatives au déballage du contenu des caisses est un mode d'opérer des maisons allemandes de Berlin. Neuf colis sont retenus parce que les outils qu'ils renferment portent la marque A. E. G. Allgemeine Elektrizität Gesellschaft. D'une manière générale, la fabrication allemande est considérée comme établie par la marque, sauf nécessité d'expertise, ou lorsque une marchandise présumée de fabrication allemande, comme le cylindre d'acide sulfureux saisi à bord du « Fiorenza », et qualifié par la douane italienne de « merce d'origine germanica », n'est pas par ailleurs réclamée.

En second lieu, toutes les marchandises « dont le lieu » d'expédition directe, ou par voie de transit, est en territoire allemand » sont, d'après le paragraphe 1^{er} de l'art. 2 du Décret, considérées comme de provenance allemande. Dans la jurisprudence du Conseil des Prises, la provenance allemande est établie, et l'arrêt justifié par les mentions portées sur les marchandises elles-mêmes, leur emballage ou leurs étiquettes d'expédition : ainsi pour l'« Aurora », arrêt du 4 avril 1915, pour l'« Antonio-Ferrer », arrêt du 28 avril 1915, où la provenance d'une caisse d'outillage résulte des étiquettes extérieures de chemin de fer : Eisenbahn Direktionabzirk Elberfeld-Von Orligs, et des fiches intérieures Haadt Pocorny et C^o Dahlausen (Wupper), et celle de six caisses de l'inscription extérieure au crayon bleu Mulheim, et à l'intérieur de l'étiquette allemande : 25 Sluck. La provenance allemande ressort évidemment dans le cas de l'« Alemagna » arrêt du 1^{er} août 1915, où des machines portant par ailleurs l'inscription Walter Homberger et C^o sont contenues dans des caisses portant des traces de marques grattées, et sont accompagnées d'un connaissance irrégulier ne portant ni signature, ni timbre. Le connaissance à ordre en blanc ne portant aucune signature, joint à la marque de fabrication « Naumann », à Dresde, légitime l'arrêt pour provenance allemande de caisses à bord du « Rioja », le 3 avril 1915. A plus forte raison lorsque le connaissance à ordre accompagne les caisses de compteurs électriques de l'« Argo », arrêt du 13 novembre 1915, où les boîtes en carton contenant ces appareils portent des étiquettes jaunes écrites en allemand, lesquelles ont été arrachées sur plusieurs boîtes, les caisses elles-mêmes révélant des traces de grattage. En résumé, le Conseil des Prises exige des documents positifs, factures, con-

naissments, étiquettes de chemin de fer, ou, en leur absence, un concours de preuves suffisantes pour établir la provenance allemande. Au cas où celle-ci ne peut être suffisamment établie par les documents contenus au dossier, même lorsque ces documents n'établissent pas par ailleurs une provenance neutre, — cas du « Barcelo », 29 mars 1915, de l'« Antonio-Ferrer »; 28 avril 1915, — il déclare l'arrêt nul : ainsi pour dix-sept caisses de matériel électrique faisant partie de la cargaison du « Mauritania », arrêt du 26 avril 1915, pour 62 fûts vides en fer arrêtés le 5 mai 1915 à bord de l'« Achilleus », pour des caisses de pièces de machines arrêtées le 4 avril 1915 à bord de l'« Aurora ».

Par application de l'article 1^{er} in fine du Décret, le territoire occupé par les forces armées allemandes est assimilé au territoire allemand : le Conseil valide l'arrêt à bord du « Regina-Elena », le 25 mars 1915, de deux colis provenant de territoires occupés par les forces armées allemandes.

Le paragraphe 2 de l'art. 2 du Décret stipule que le cas de provenance allemande ne s'appliquera pas « aux marchan- » dises qu'un national d'un pays neutre justifiera avoir fait » entrer de bonne foi en pays neutre avant la promulgation » du présent décret, et dont il justifiera avoir la propriété » régulière et de bonne foi antérieurement à la dite promul- » gation. » L'application de ce paragraphe prend naturellement une grande importance dans les décisions du recueil, qui concernent des arrêts effectués dans les premiers mois du régime du Décret. Aussi les exemples abondent : des marchandises arrêtées le 4 avril 1915 à bord de l'« Aurora » reçoive le libre transit, sur réclamation de la maison italienne « Tomaso Moro e Figli », qui établit par une facture, par un reçu-quittance, et par un certificat des douanes ita-

liennes que lesdites marchandises sont propriété neutre, entrées dans le pays neutre d'embarquement antérieurement au 16 mars 1915, date de la promulgation du Décret. Les maisons Abascal y Ruiz de Séville et Hijos de José Ricort de Barcelone, obtiennent le libre passage de marchandises arrêtées le 25 mai 1915 à bord du « Cullera », après avoir prouvé par factures leur propriété régulière et de bonne foi antérieurement à la promulgation du Décret. Le Conseil des Prises accorde libre passage à des marchandises arrêtées sur le « Barcelo » le 29 mars 1915, comme étant de propriété neutre ou entrées en pays neutre antérieurement au 16 mars 1915, d'après les factures produites par le consul général d'Espagne à Paris au nom des intéressés, ou par les intéressés eux-mêmes. Des feuilles d'expédition par chemin de fer, des bulletins d'envoi postal — « Barcelo », arrêt du 29 mars 1915, — des factures encore, dont l'une certifiée par le juge municipal de Aranda de Duero — Burgos, — dans les cas du « Sibilla », arrêts du 26 avril et du 17 mai 1915, de l'« Antonio-Ferrer », arrêt du 28 avril, sont admis comme moyens de preuve. De même l'attestation par le Directeur des Douanes à Gênes que trois caisses arrêtées à bord du « Vicente-Ferrer » le 31 mars 1915 sont arrivées dans le port de Gênes antérieurement au 16 mars.

Au contraire, ne sont pas considérés comme probants : un certificat d'où il résulte que la maison Hijas de G. Lassalle a envoyé le 7 mai 1914 un chèque à une maison de Berlin en payement d'une machine à écrire, la machine payée à cette date ne devant pas être la même que la machine arrêtée le 26 avril 1915 sur le « Sibilla » ; une facture datée du 30 avril 1915, dans l'arrêt du 28 avril à bord de l'« Antonio-Ferrer », une facture datée du 1^{er} avril 1915 dans le même arrêt.

La cinquième décision au sujet du « Sibilla », arrêt du 26 avril 1915, tranche une question de première importance dans la jurisprudence du Conseil : celle de la « chose jugée ». Des maisons de Séville et de Barcelone, qui ne contestent pas par ailleurs que le Conseil ait déjà statué sur leurs réclamations tendant à l'application du paragraphe 2 de l'article 2 du Décret, présentent de nouveaux documents pour obtenir de lui qu'il revienne sur sa décision. Le Conseil maintient sa décision, avec ces considérants : «Considérant, qu'en chargeant le Conseil » des Prises de prononcer sur la question de savoir si la » marchandise déroutée est une marchandise appartenant » à des sujets allemands, ou venant d'Allemagne, ou expédiée sur l'Allemagne, l'article 7 du décret du 13 mars 1915 a entendu instituer devant ce tribunal un débat contentieux soumis aux règles ordinaires de la procédure, » et, en outre, à celles qui ont été établies par le décret du » 9 mars 1859 et le décret précité du 13 mars 1915 ;

» Considérant que, lorsque le Conseil des Prises a statué » sur une question déterminée, il a épuisé sa juridiction, » et que, par suite, quels que soient les arguments nouveaux dont les intéressés prétendent se prévaloir pour » soulever une seconde fois la même question devant le » Conseil, celui-ci est tenu d'écarter leur requête, qui ne » pourrait être accueillie sans porter atteinte à l'autorité » que la loi attribue à la chose jugée, et dont le principe est » rappelé par l'article 1351 du Code Civil. »

On ne saurait affirmer plus hautement la plénitude de juridiction, et si le Conseil des Prises a pris des considérants aussi catégoriques pour rappeler le principe de la chose jugée dans tout débat contentieux, c'est peut-être que les réclamations des maisons espagnoles comptaient sur la

haute autorité de la lettre de l'Ambassade d'Espagne qui les transmettait. M. Delcassé, dans sa réponse du 15 mars 1915 à l'Ambassadeur des Etats-Unis à Paris, pouvait justement écrire que le gouvernement de la République, désireux d'assurer aux neutres toutes garanties juridictionnelles, avait décidé de remettre « au Conseil des Prises, tribunal indépendant », la connaissance des questions soulevées par le Décret.

Du reste, tandis qu'il maintient sa décision dans les espèces de l'« Antonio-Ferrer » arrêt du 28 avril 1915, et du « River-Araxès », arrêt du 1^{er} juillet 1915, où il s'agit d'une revendication portant sur le même chef, le Conseil, dans le cas du « Mauritania », arrêt du 26 avril 1915, admet la revendication de libre passage, selon le § 2 de l'article 2 du Décret, pour des marchandises déclarées justement arrêtées par une première décision fondée sur le fait de la provenance ennemie ; car « rien dans ledit décret ne s'oppose à ce qu'un » réclamant neutre présente sa revendication après que, » conformément à l'article 7 du même décret la marchandise a été reconnue de provenance ennemie et déclarée, » pour ce seul motif, à bon droit arrêtée...; l'intéressé peut, » à cet égard, faire valoir ses droits tant qu'il n'y a pas » chose jugée en ce qui le concerne ». Et comme la revendication du sieur José Bonsude établit sa propriété antérieurement au 16 mars 1915, les deux caisses en question sont laissées libres. Le Conseil accorde cette faculté de revendication dans les mêmes termes à Mané Jané, de Barcelone, pour des colis de pièces de machines électriques, à la maison Guglieri et Figli, de Gênes, pour des caisses de lainages déclarées justement arrêtées pour provenance allemande à bord de l'« Antonio-Ferrer », arrêt du 28 avril,

et de l' « Aurora », arrêt du 4 avril 1915. Huit autres décisions offrent encore des exemples de ce cas.

c) *Destination.*

L'article 3 du Décret considère comme de destination allemande « tous articles et marchandises, de quelque nature » que ce soit, expédiés directement ou par voie de transit » sur l'Allemagne, lorsque les documents qui accompagnent » les dits articles ou marchandises ne fournissent pas la » preuve d'une destination finale et sincère en pays neutre. C'est ici la généralisation de la théorie de la continuité du voyage.

Quatre décisions seulement se fondent sur le fait de la destination au territoire allemand. Pour la première, le texte ne précise pas les territoires intéressés, le « Siena » se rendant de Colon « en Europe ». Pour la seconde, le transit intéresse la France et la Suisse, les marchandises étant débarquées à Bordeaux par le « Divona ». La troisième vise des marchandises arrêtées à bord de l' « Achilleus », et qui, débarquées à Gênes, devaient transiter par l'Italie et la Suisse. Dans la dernière, les marchandises, débarquées du « Pérou » et arrêtées à Nantes, devaient transiter par la France et la Suisse.

En matière de preuve, le Conseil applique strictement l'article 3 du Décret. L'arrêt du 1^{er} avril 1915 à bord du « Siena » est confirmé, puisqu'il porte sur onze sacs adressés par l'administration des Postes de Colon à Hambourg, et qui n'ont pas été réclamés. L'arrêt à bord du « Divona » de trente-huit colis de broderies de Ténériffe expédiées des Açores et chargées à Lisbonne à destination de la Suisse est validé parce que, « aux termes de l'article 3 du Décret du » 13 mars 1915, doivent être regardées comme expédiées

» sur l'Allemagne, les marchandises expédiées sur un pays
» voisin de l'Allemagne, lorsque les documents qui accom-
» pagnent ces marchandises ne fournissent pas la preuve
» d'une destination finale et sincère en pays neutre ». Texte
de la Décision. Or il est loin d'en être ainsi, puisque la
bande de papier collée sur chaque colis expédié par le sieur
Otto von Streit portait l'adresse « Danzas et Cie, Bâle-
Suisse », mais en recouvrait une autre portant « Otto von
Sreit, Berlin C. 25 ; Allemanha ; Kül-Packhof », et que ces
colis n'ont pas été réclamés. — 133 colis de fil de chanvre
et 522 balles de coton sont déclarés à bon droit arrêtés
à bord de l' « Achilleus », le 24 avril 1915, parce que ces
marchandises sont expédiées à l'ordre de consignataires
en Suisse, pays voisin de l'Allemagne, sans que les docu-
ments les accompagnant prouvent la destination finale et
sincère en pays neutre, et n'ont pas été par ailleurs récla-
mées. C'est le cas d'application la plus stricte du Décret,
mais le fait que les marchandises arrêtées n'ont pas été
réclamées fortifie singulièrement la présomption de desti-
nation allemande. — Dans le cas du « Pérou », l'arrêt du
12 juin 1915, validé par le Conseil, porte sur quarante-sept
colis postaux de timbres-poste expédiés de San-Salvador
avec le cachet « oficial », et embarqués à Colon à destination
de la Suisse ; mais, ici encore, les enveloppes à l'adresse
de « Gustav Schmidt Verlag, Basel, Suisse » renfermaient
d'autres enveloppes au nom de « Herr W. Sellschop, Bark-
hof, Hamburg, Alemania » et les colis n'ont naturellement
pas été réclamés !

En revanche, le Conseil ne fait aucune difficulté pour
laisser libres neuf caisses d'extrait de réglisse arrêtées le
8 avril 1915 à bord du « Teresa-Fabregas » comme étant à
destination de l'Autriche — considérée sans doute ici com-

me territoire occupé par les forces armées allemandes, — puisque le connaissement les accompagnant établit que ces caisses ont été chargées par le sieur José Villa, à Barcelone, pour un consignataire de Gênes, le sieur Innocento Manguli, à fin de transit et à destination de Turnu Severin, en Roumanie, territoire neutre, et que « rien ne permet de dire » que ce document ne fournit pas la preuve d'une destination finale et sincère en pays neutre ».

D) *Délais.*

Selon le paragraphe 2 de l'article 7 du Décret, le Conseil accorde aux parties qui le demandent le délai suffisant pour faire valoir leurs droits : un délai de deux mois aux sieurs J. Abascal y Ruiz pour produire des documents tendant à l'application du § 2 de l'article 2 du Décret, dans le cas du « Vicente-Ferrer », arrêt du 31 mars 1915, un délai d'un mois aux intéressés pour compléter leurs documents dans le même sens pour l'arrêt du 29 mars 1915 à bord du « Barcelo ».

Soucieux de s'entourer de toutes garanties de bonne justice, le Conseil, avant de statuer sur les réclamations des intéressés, ordonne à plusieurs reprises un supplément d'instruction à l'effet d'obtenir des renseignements complémentaires. Si, dans deux de ces cas, — arrêts du 31 mars 1915 à bord du « Vicente-Ferrer », et du 25 mars 1915 à bord du « Regina-Elena », — les renseignements fournis par le Ministre de la Marine aboutissent à la validation de l'arrêt, dans les deux autres ces renseignements aboutissent à la libération des marchandises arrêtées. Une caisse marquée W. H. C. 885, saisie à bord de l'« Alemagna » le 1^{er} août 1915, et reconnue à bon droit arrêtée pour provenance allemande par une première décision du Conseil, fait l'objet

d'une revendication de l'intéressé sur la base du § 2 de l'article 2 du Décret, et les renseignements complémentaires fournis par le Ministre de la Marine, dans le délai d'un mois accordé par le Conseil à cet effet dans une deuxième décision, établissent qu'il y a lieu de faire à cette caisse l'application de la disposition de l'article 2 § 2 du Décret ; une troisième décision accorde donc le libre passage. Ce fait, renouvelé dans l'exemple de l'« Antonio-Ferrer », arrêt du 25 mars 1915, témoigne de l'impartialité de la jurisprudence du Conseil.

Dans l'espèce du « Vicente-Ferrer », l'arrêt, en date du 31 mars 1915, de trois caisses de provenance allemande est invalidé par décision ultérieure en application de l'article 2 § 2 du Décret. Mais, comme le contenu de ces colis a été réquisitionné par la Marine, la décision du Conseil porte que l'Etat paiera à ceux qui justifieront de leurs droits devant le Ministre de la Marine une somme représentant la valeur des marchandises réquisitionnées.

L'étude de la jurisprudence du Conseil des Prises statuant selon l'article 7 du Décret du 13 mars 1915 démontre que cette juridiction a mérité l'hommage que lui rendait M. Delcassé en la présentant comme garante de l'esprit de justice dans lequel serait faite l'interprétation du Décret. Le caractère d'un tribunal de prises d'être national, qui paraît faire en droit son infirmité, et qui en fait a fréquemment entraîné des abus systématiques, ajoute dans le cas actuel à la valeur de cette constatation.

Sans doute cette jurisprudence est-elle moins intéressante que la jurisprudence anglaise parallèle, qui a eu à appliquer l'Order in Council conjoint à notre Décret. Les raisons en sont nombreuses, soit pour l'étendue de la pratique de

l'arrêt de marchandises, soit pour le jugement même de cet arrêt.

Si nos croiseurs ne pouvaient guère surveiller que le trafic maritime entre l'Espagne et l'Italie, et ceci seulement jusqu'au jour de l'entrée en guerre de l'Italie, les croiseurs britanniques contrôlaient toute l'étendue des mers, d'où une extrême variété de cas. Cas d'autant plus intéressants qu'ils concernaient la plupart du temps des bâtiments des Etats-Unis, le plus puissant des Etats neutres, celui qu'il importait le plus de ménager, celui qui d'ailleurs avait élevé la protestation la plus vive contre la mesure prise par les Alliés. L'assurance donnée à l'ambassadeur des Etats-Unis par M. Delcassé dans sa lettre du 15 mars 1915 que l'action des croiseurs français se limiterait aux mers européennes, la Méditerranée comprise, ne pouvait par exemple être aussi significative que l'eût été pareille assurance donnée par le ministre anglais, puisque les escadres britanniques tenaient seules l'Océan ; et la question du rayon d'action n'était délicate que pour les croiseurs britanniques. Jusqu'où ce rayon d'action s'est-il étendu ?

La Note américaine du 3 avril 1915 soulevait aussi une difficulté qui devait concerner la marine anglaise seulement. M. Bryan signalait que les ports scandinaves et danois restaient libres de faire le commerce avec les ports allemands par la Baltique, qui échappait au contrôle des croiseurs anglais ; ainsi cet élément essentiel du blocus qui veut qu'il pèse également sur tous les neutres n'était pas réalisé ? Il est vrai que l'argumentation est facilement réfutable, puisque l'Order in Council ne déclare pas de blocus, mais crée une situation nouvelle. Cependant il serait intéressant de savoir comment le commandement naval anglais a agi en ce sens.

Toute la difficulté de la situation était évidemment pour l'Angleterre, devant l'attitude défensive des Etats-Unis. Quelle a été, dans ces conditions, la jurisprudence du juge des prises britanniques ? A-t-elle fait preuve de la même rigueur, du même esprit national que l'histoire relève à maintes reprises dans le passé ? Quelle a été son attitude devant l'avertissement donné par la même Note américaine du 3 avril, qui espérait que le gouvernement britannique, conscient des lourdes responsabilités qu'il encourait en troublant un commerce légitime, serait prêt à de complètes réparations pour tout acte qui aurait violé les droits de la neutralité ?

Il eut été intéressant enfin de comparer la jurisprudence française et la jurisprudence anglaise dans ce cas curieux d'application de règlements conjoints. Rapprochement sans doute significatif, qui aurait pu traduire des conceptions différentes. Mais nous n'avons pas eu de documents qui nous le permettent, et la matière aurait d'ailleurs dépassé le cadre de cette étude.

CONCLUSION

Les journaux français remarquaient avec satisfaction que la protestation américaine du 3 avril n'allait pas jusqu'à annoncer des mesures de rétorsion à l'égard des nations alliées¹. Il était permis cependant de s'étonner qu'elle parût mettre sur le même pied l'attitude allemande du Memorandum du 6 février, et l'attitude franco-anglaise des décrets du 13 mars 1915, comme d'égales violations du droit des neutres.

Les développements précédents, et notamment l'appréciation critique du Décret, auront fait justice de cette accusation. Il importe que le Décret du 13 mars 1915 soit situé en sa date ; l'ordre chronologique est ici essentiel. Le Décret du 13 mars constitue une mesure de représailles contre la violation par l'Allemagne, le 6 février précédent, de toute règle de droit et d'humanité dans la guerre maritime, et se légitime au point de vue du droit par la légitimité même des représailles, dont il n'excède pas les limites déterminées par la règle coutumière.

Du point de vue humain, le contraste signalé par M. Delcassé dans sa lettre du 15 mars, déjà plusieurs fois citée, entre les « violences inqualifiables », les « actes criminels » du gouvernement allemand, et les mesures respectueuses

1. — M. PERRINJAQUET : Article cité, p. 236.

des lois de l'humanité et des droits des particuliers adoptées par les gouvernements alliés, élevait le débat jusqu'à justifier ces représailles au regard des neutres eux-mêmes en rendant impossible une neutralité sinon de fait, du moins d'opinion.

D'ailleurs l'événement l'a démontré, puisque plus de vingt nations, et les Etats-Unis eux-mêmes, à l'heure où la guerre sous-marine allemande qu'ils n'avaient pas assez sévèrement jugée en 1915 leur est apparue dans toute la gravité de son action, sont venus successivement se rallier à notre cause.



POUR LE DOYEN :

L'Assesseur,
C. DE BOECK.

Le Président de la Thèse,
C. DE BOECK.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Bordeaux, le 12 Mai 1921.

Le Recteur de l'Académie,
R. THAMIN.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION.....	5
CHAPITRE I ^{er} . — <i>L'état du Droit des Neutres en 1914 :</i>	
I. Évolution historique du droit des neutres.....	7
II. L'état du droit des neutres d'après la Déclaration de Londres.....	11
CHAPITRE II. — <i>Le Décret du 13 Mars 1915 :</i>	
I. Le décret devant le droit des neutres.....	25
II. Analyse des dispositions du décret.....	35
CHAPITRE III. — <i>Le Décret du 13 Mars 1915 mesure de Représailles :</i>	
I. La guerre sous-marine allemande.....	49
II. Le décret et le droit de représailles.....	60
CHAPITRE IV. — <i>La Jurisprudence du Conseil des Prises :</i>	
I. La pratique de l'arrêt et la procédure.....	91
II. Jurisprudence.....	97
CONCLUSION.....	113



